

# WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

---

## SECTORSTUDIE TOEZICHT HOGER ONDERWIJS

*Pieter Huisman*

*Frans de Vijlder*

---

**WEBPUBLICATIE NR. 64**

Den Haag, mei 2012



De serie Webpublicaties omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten berust bij de auteurs. Een overzicht van alle webpublicaties is te vinden op de website van de WRR ([www.wrr.nl](http://www.wrr.nl)).

**Pieter Huisman** is bijzonder hoogleraar aan de Erasmus school of law, Rotterdam en senior lecturer Academie Bestuur, Recht en Veiligheid, Haagse Hogeschool

**Frans de Vijlder** is lector Goed bestuur en innovatiedynamiek in maatschappelijke organisaties, Hogeschool van Arnhem en Nijmegen

## INHOUDSOPGAVE

<b>Inhoudsopgave.....</b>	<b>4</b>
<b>1 Vraagstelling en opzet van het onderzoek.....</b>	<b>7</b>
1.1 Aanleiding voor deze sectorstudie.....	7
1.1.1 Werkprogramma .....	7
1.1.2 Te adresseren maatschappelijk probleem: de paradox van het toezicht .....	7
1.1.3 Sectorstudies .....	8
1.1.4 Waarom focus op toezicht in het hoger onderwijs? .....	8

1.2	Vraagstelling.....	9
1.2.1	Centrale vraag .....	9
1.2.2	Subvragen.....	9
1.3	Enkele werkdefinities .....	10
1.3.1	Wat is toezicht? .....	10
1.3.2	Overheidstoezicht.....	11
1.3.3	Toezichthouder.....	11
1.4	Opbouw van de studie .....	12
1.4.1	Opzet.....	12
1.4.2	Leeswijzer .....	12
<b>2</b>	<b>Situatieschets van het toezicht in het hoger onderwijs.....</b>	<b>15</b>
2.1	Beknopte historische schets .....	15
2.1.1	De periode tot de jaren tachtig.....	15
2.1.2	Het visitatiestelsel .....	15
2.1.3	Van visitatie naar accreditatie .....	16
2.1.4	De taak van de Onderwijsinspectie sinds de invoering van de accreditatie .....	17
2.1.5	Opbrengsten en ervaringen met toezicht in het hoger onderwijs.....	17
2.1.6	Was de overstap van visitatiestelsel naar accreditatiestelsel dan wel zo'n goede zet?.....	19
2.1.7	Nationaal stelsel van accreditatie en toezicht voorlopig dominant .....	20
2.2	De beleidstheorie achter het toezicht.....	21
2.2.1	Waarop is het toezicht gericht? .....	21
2.2.2	Toezichtvisie OCW .....	22
2.3	Wie houdt waarop toezicht? .....	23
2.3.1	Wie: Actoren die een rol vervullen in het toezicht op het hoger onderwijs .....	23
2.3.2	Waarop: soorten toezicht en hun onderlinge verhoudingen .....	24
<b>3</b>	<b>Fundamentele thema's en spanningsvelden in toezicht op het hoger onderwijs.....</b>	<b>27</b>
3.1	De houdbaarheid van het toezichtparadigma 'extern toezicht kan terugtreden bij goed intern toezicht' .....	27
3.1.1	Systeemtoezicht betekent niet vermindering van toezicht .....	27
3.1.2	Afstemming en vertrouwen in elkaars toezicht.....	28
3.2	Onafhankelijkheid en deskundigheid met elkaar te verenigen? .....	29
3.2.1	Onafhankelijk en deskundig een (wettelijke) voorwaarde voor zowel intern als extern toezicht .....	29
3.2.2	Onafhankelijkheid en deskundigheid moeilijk te combineren .....	30
3.3	NVAO en inspectie: een ingewikkelde één-twee .....	32

3.3.1	Is de NVAO een toezichhouder? .....	32
3.3.2	Rolverwarring tussen NVAO en Inspectie .....	33
3.4	Toezicht hoger onderwijs of toezicht hogescholen? .....	34
3.5	Welke rol voor de onderwijsprofessionals? .....	36
3.5.1	De ‘missing link’ van de professionals governance .....	36
3.5.2	Examencommissies: professionals als toezichthouders .....	39
3.6	Afronding .....	39
<b>4</b>	<b>Vier modaliteiten voor perspectiefverschuivingen of andere accenten in het toezicht .....</b>	<b>41</b>
4.1	Modaliteit 1: directer overheidstoezicht bij individuele instellingen .....	41
4.2	Modaliteit 2: centrale rol voor onafhankelijke inspectie .....	41
4.3	Modaliteit 3: ketenbenadering/netwerk- of burgertoezicht .....	42
4.4	Modaliteit 4: een zwaardere rol voor de professional in het toezicht .....	43
4.5	Welke modaliteit wordt het? Inschatting en wenselijkheid .....	44
4.5.1	Mix van modaliteiten .....	44
4.5.2	Empowerment van de professional .....	45
4.5.3	Professionals governance versterken via de lector .....	45
<b>5</b>	<b>Afsluiting: toezicht in context .....</b>	<b>47</b>
5.1	Contextfactoren bij de inrichting van toezicht op hoger onderwijs .....	47
5.1.1	Beleid: Kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid als constant ‘trilemma’ .....	47
5.1.2	Tussen stelselverantwoordelijkheid van de minister en vrijheid instellingen .....	48
5.1.3	Verwachtingen van het toezicht en de realiteit van ‘wat toezicht vermag’ .....	49
5.1.4	Weerbaarheid van de sector, (zwak ontwikkelde) weerbaarheid van onderwijsprofessionals .....	49
5.2	Afrondende stellingen .....	50
	<b>Literatuur .....</b>	<b>53</b>
	<b>Bijlage 1: Respondenten gesprekken .....</b>	<b>56</b>

## **1 VRAAGSTELLING EN OPZET VAN HET ONDERZOEK**

### **1.1 Aanleiding voor deze sectorstudie**

#### **1.1.1 Werkprogramma**

In het werkprogramma van de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) voor de periode 2011–2012 is een advies voorzien over toezicht en verantwoordelijkheid. De raad verwacht dit rapport in het najaar van 2012 af te ronden. Het uitgangspunt hierbij is dat burgers er op moeten kunnen vertrouwen dat essentiële maatschappelijke functies naar behoren worden vervuld wat betreft kwaliteit, veiligheid, doelmatigheid en toegankelijkheid. Ook moeten zij in staat worden gesteld weloverwogen keuzes te maken in een gelijk speelveld. Het advies richt zich primair op de rol van de overheid in het toezicht. Die rol kan echter niet los worden gezien van zelfregulering en intern toezicht, aldus de WRR. Er dient een goed evenwicht te bestaan tussen de eigen verantwoordelijkheid van individuele burgers, de kwaliteit van zelfregulering en intern toezicht, en de omvang en intensiteit van het externe toezicht. Vanuit dit vertrekpunt wordt in dit WRR-project onderzocht wat kenmerken zijn van optimaal toezicht zijn. Hierbij zijn de volgende vraagstellingen opgenomen.

*Hoe ligt de balans tussen toezicht en eigen verantwoordelijkheid, en zijn we daarin op de goede weg? Wanneer is toezicht aangewezen, en hoe kunnen de kwaliteit en doelmatigheid ervan worden bevorderd? Wat betekent dit voor de toekomst van het toezicht en wat is daarbij de rol van de overheid?*

#### **1.1.2 Te adresseren maatschappelijk probleem: de paradox van het toezicht**

In het maatschappelijke en politieke debat over overheidstoezicht lijkt sprake van een paradox: er is een sterke roep om minder overheidstoezicht én tegelijkertijd om meer overheidstoezicht, aldus de WRR in het betreffende werkprogramma. Aan de ene kant worden de omvang en reikwijdte van het overheidstoezicht in toenemende mate ervaren en bestempeld als een last, die bij voorkeur moet worden beperkt. Toezicht roept dan het beeld op van een te omvangrijke en bemoeizuchtige overheid, die met regelgeving en toezicht zorgt voor een verstorende, beperkende en betuttelende bureaucratie. Aan de andere kant klinkt naar aanleiding van veel maatschappelijke problemen, en vooral bij in het oog springende incidenten, de roep om meer of beter toezicht. Bij de maatschappelijke analyse van deze problemen en incidenten wordt niet zelden gewag gemaakt van ‘falend toezicht’ vanuit een overheid of toezichtorgaan. Dit spanningveld dwingt de overheid steeds opnieuw haar toezichthoudende rol en taak te (her)formuleren, te positioneren en in te richten.

### 1.1.3 Sectorstudies

Ter voorbereiding van het advies laat de WRR op een aantal terreinen van de maatschappelijke dienstverlening sectorstudies uitvoeren. De sectorstudies fungeren als basis voor de algemene analyse en waar wenselijk als opstappunt voor nader verdiepend onderzoek. In essentie gaat het om vragen rond legitimering van (de omvang en reikwijdte van) overheidstoezicht en om de wijze waarop het toezicht effectief kan worden ingericht. De vraag is dan welke toezichtinstrumenten en arrangementen goed werken of welke nieuwe benaderingen veelbelovend lijken. In de sectorschetsen komen zaken aan de orde zoals:

- de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de overheid en de sector;
- welke rol toezicht daarin speelt;
- welke functies het toezicht verricht;
- hoe onafhankelijk het toezicht is en dient te zijn ten opzichte van het veld en de minister;
- wat de maatschappelijke opbrengsten zijn van toezicht;
- wat de belangrijkste trends en dilemma's zijn op gebied van onderwijstoezicht.

In deze sectorstudie voor het onderwijs is in overleg met de opdrachtgever gekozen voor een accent op de ontwikkelingen in het hoger onderwijs.

### 1.1.4 Waarom focus op toezicht in het hoger onderwijs?

Er is gekozen voor het hoger onderwijs, omdat voor wat betreft het toezicht de meest intensieve discussie plaatsvindt, met nogal uiteenlopende standpunten. De ambities voor het hoger onderwijs zijn aan voortdurende verandering onderhevig, mede vanwege het belang van de ontwikkeling van de (Europese) kenniseconomie. In de meest recente strategische agenda voor het hoger onderwijs stelt de staatssecretaris dat de lat in het hoger onderwijs hoger moet worden gelegd, dat de kwaliteit van het onderwijs omhoog moet gaan, dat docenten beter geschoold moeten zijn, dat opleidingen meer contacturen kennen en dat studenten intensiever worden begeleid (ministerie van OCW 2011). De discussies en de beeldvorming in het hoger onderwijs zijn een exemplarisch voorbeeld van wat het SCP eerder schetste als het 'onderwijstrilemma'. In dat trilemma gaat het om

“[...] het bevorderen van de toegankelijkheid van een opleiding, het verhogen van het rendement van die opleiding en het behoud van het niveau ervan. Deze drie doelstellingen kunnen moeilijk gelijktijdig worden gerealiseerd. Verruiming van toegankelijkheid leidt bij een verhoging van het niveau al snel tot daling van het rendement. Een combinatie van ruime toegankelijkheid en sterke (financiële) prikkels om een hoog rendement te realiseren, gaat al gauw ten koste van het niveau.” (Bronneman 1999).

Specifiek voor wat betreft het toezicht heeft zich in het hoger onderwijs de afgelopen jaren een ontwikkeling voltrokken waarbij naast 'regulier' overheidstoezicht, ook ervaring is



opgedaan met accreditatie. De afgelopen periode is vooral het hoger beroepsonderwijs voorwerp geweest van maatschappelijke en parlementaire discussie door problemen met de examenkwaliteit en -procedures. Waar aanvankelijk het probleem beperkt bleef tot één instelling, leverde nader onderzoek op dat vergelijkbare problemen ook op andere instellingen konden (en kunnen) voorkomen, en niet alleen in het hoger beroepsonderwijs. Bij de universiteiten is er na de affaire ‘Stapel’ bij de Universiteit van Tilburg, een verscherpte blik op de kwaliteit van het onderzoek. Naar aanleiding van rapporten van de Inspectie van het Onderwijs over HBO-opleidingen waar de kwaliteitszorg te kort is geschoten, heeft de staatssecretaris verschillende maatregelen aangekondigd waarmee de eisen aan de kwaliteit van het onderwijs in het hoger beroepsonderwijs worden aangescherpt. Deze maatregelen zijn opgenomen in de genoemde strategische agenda. Zo is het plan te komen tot landelijke toetsen voor kernvakken en zouden alle docenten in het hoger beroepsonderwijs in het bezit dienen te zijn van minimaal een mastergraad. Als laatste wil de staatssecretaris meer controle op de kwaliteit van het onderwijs. Onderdeel hiervan is dat de Inspectie van het Onderwijs een nadrukkelijker rol krijgt in het toezicht op de kwaliteit van HBO-instellingen.

Voor de onderhavige WRR-studie biedt daarom een focus op het hoger onderwijs naar verwachting het meest bruikbare basismateriaal. Een studie naar het onderwijstoezicht als geheel is te breed en te generiek. Immers, ook voor de overige onderwijssoorten geldt dat het toezicht, als onderdeel van de bestuurlijke cultuur, nogal verschilt. Elke onderwijssoort kent zijn eigen accenten in het toezicht.

## **1.2 Vraagstelling**

### **1.2.1 Centrale vraag**

De centrale vraag die als leidraad bij dit onderzoek wordt gebruikt is:

*Welke ontwikkelingen, problemen en dilemma's doen zich voor in het toezicht op het hoger onderwijs? En welke mogelijke modaliteiten in perspectiefverschuivingen of accenten en bestuurlijke stappen voor de verdere ontwikkeling zouden daaruit af te leiden zijn?*

### **1.2.2 Subvragen**

Bij de bovenstaande hoofdvraag onderscheiden we de volgende subvragen:

- Hoe heeft het toezicht zich ontwikkeld in hoger onderwijs? Welke voortgaande trends zijn te onderscheiden?
- Welke fundamentele dilemma's of spanningsvelden zijn aan de orde?

- Wat is er (op basis van huidige empirische gegevens) bekend over de effecten van toezicht in het hoger onderwijs?
- Welke modaliteiten in perspectiefverschuivingen in de inrichting van het toezicht op het hoger onderwijs zijn te onderscheiden? En wat zijn daarbij te onderscheiden posities of verantwoordelijkheden van verschillende actoren zoals de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO), Inspectie, interne toezichthouders?

Hier speelt ook mee de onderliggende visie op toezicht, welk paradigma, welke vooronderstellingen liggen ten grondslag aan de systematiek, de ultieme vraag waarom er toezicht moet zijn.

### **1.3 Enkele werkdefinities**

#### **1.3.1 Wat is toezicht?**

Het antwoord op die vraag is moeilijker te beantwoorden dan het op het eerste gezicht lijkt. Volgens Mertens (2011) gaat toezicht altijd over beheersen, beïnvloeden, richting geven en de dingen niet op hun beloop laten. Dat is een redelijk open definitie, in de zin dat de definitie niet vast zit in een bestuurlijk institutionele context, waarin toezicht veelal een plek krijgt. Voor deze studie is dat niet onbelangrijk. Het verschaft namelijk de ruimte om breed over toezicht te filosoferen, in plaats van onmiddellijk in te zoomen op de actuele context en de actuele discussies over toezicht op het hoger onderwijs. In die hedendaagse context wordt toezicht wellicht te gemakkelijk geassocieerd met ‘repressief’ toezicht in de zin van ‘u doet wat ik zeg of...’, terwijl toezicht ook kan worden benaderd op een andere manier, namelijk in een ‘open vorm’, waarin zowel de toezichthouder, als degene waarop toezicht wordt gehouden uiteindelijk ook niet alle wijsheid in pacht heeft, voortdurend (van elkaar) leren en innoveren en daarom altijd de kracht van het argument en de empirie laten prevaleren boven een onwrikbare norm.

Maar of het nu om de repressieve of de ‘open’ vorm van toezicht gaat, in beide gevallen is er sprake van een (systeem van) ‘tegenkracht’ waarin de onder toezicht gestelde zich moet legitimeren over zijn handelen om daarmee te voorkomen dat zaken ‘uit het spoor raken’, ‘een eigen leven gaan leiden’ in de zin dat wat bij de onder toezicht gestelde niet langer in overeenstemming is met de waarden van de groep of de samenleving die de toezichthouder vertegenwoordigt en op wie men moet kunnen vertrouwen.

### 1.3.2 Overheidstoezicht

De open definitie zoals Mertens (2011) die heeft gegeven wordt enigszins anders als we ons concreet richten op het overheidstoezicht en de formele implicaties die daar nu eenmaal altijd mee verbonden zijn. We komen dan terecht in definities en jargon dat is verbonden met het functioneren van ambten en organen, de rechten en de plichten van de toezichthouder en die van de onder toezicht gestelde. Het bovenstaande betoog wordt elegant samengevat in de definitie die de Algemene Rekenkamer heeft geformuleerd: ‘Toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.’ Het is dus een drietrapsmodel: informeren, oordelen en interveniëren.<sup>1</sup> We hebben het dan over het toezicht op zogeheten ‘rechtspersonen met een wettelijke taak’ (RWT), waartoe ook de hoger onderwijsinstellingen horen. In ons staatsbestel behoort uiteindelijk een minister verantwoordelijk te zijn voor de uitvoering van een wettelijke of publieke taak en de inning, het beheer en de besteding van de daarmee gemoeide publieke middelen. Daarover legt hij of zij verantwoording af aan de Staten-Generaal. Dit geldt ook wanneer de uitvoering in handen is van een organisatie buiten de rijksoverheid. Om zijn of haar verantwoordelijkheid waar te kunnen maken zal de minister, al of niet direct, toezicht moeten houden op de taakuitvoering door en de besteding van publieke middelen bij de RWT, en daartoe de nodige bevoegdheden moeten hebben verkregen, aldus de Rekenkamer.

### 1.3.3 Toezichthouder

Een toezichthouder is volgens de juridische definitie in de Algemene Wet Bestuursrecht degene “die bij of krachtens wettelijk voorschrift is belast met de naleving van wettelijke voorschriften, [waarbij hij] de vrijheid van personen, bedrijven en instellingen [kan] beperken door het uitoefenen van bepaalde bevoegdheden zoals binnentreden, het vorderen van inlichtingen en het nemen van monsters” (art. 5:11 e.v. Algemene wet bestuursrecht).

Waar toezichthouders dwang mogen uitoefenen op het object van toezicht, spreken we van handhaving. Toezicht wordt onderscheiden in nalevings-, uitvoerings- en interbestuurlijk toezicht. Voor het onderwijs zijn nalevingstoezicht (toezicht op de naleving van wet- en regelgeving) en uitvoeringstoezicht (toezicht op de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties) het belangrijkste. Toezicht kan binnen het onderwijs in verschillende vormen plaatsvinden en uitgeoefend worden op verschillende personen en op verschillende verhoudingen. In die strikte zin is toezicht altijd gebaseerd op een gezagsrelatie; ‘horizontaal toezicht’ bestaat niet, althans niet in bestuursjuridische termen (vgl. ook Schillemans 2007). In deze sectorstudie houden wij op voorhand deze kaders aan, maar we zullen ook wijzen op het feit dat de perceptie van instellingen (en degenen die bij

instellingen werken) en de verwachtingen of het beeld bij ontvangers, of breder: de samenleving, anders is. Dit laatste is niet onbelangrijk voor de manier waarop, of misschien beter, de intelligentie waarmee, de toezichthouder zijn werk doet of kan doen.

## **1.4 Opbouw van de studie**

### **1.4.1 Opzet**

De sectorstudie heeft een beschrijvend en analytisch karakter. Hierbij zal expertise op het terrein van het onderwijsrecht en bestuurskunde worden gebundeld. Het wordt uitgevoerd aan de hand van de studie van literatuur, van Kamerstukken en beleidsdocumenten, en van adviezen en commentaren van adviesraden.

Daarnaast is met een aantal sleutelpersonen en deskundigen (telefoon)gesprekken gevoerd. Op 15 november 2011 is een expertsessie georganiseerd ter toetsing en reflectie van de eerste resultaten. De geraadpleegde personen en de deelnemers aan de expertsessie worden vermeld in bijlage 1.

### **1.4.2 Leeswijzer**

De sectorstudie zal allereerst beknopt aan de hand van recente (afgelopen 10-15 jaar) ingaan op de relevante beleids- en wetsvoorstellen die de context en ontwikkeling schetsen van het toezicht in het onderwijs. Voor wat betreft het hoger onderwijs gaat het met name om de introductie van externe kwaliteitsborging door middel van accreditatie in het hoger onderwijs. We zullen daarbij ook aandacht besteden aan de stand van zaken met betrekking tot het feitelijk functioneren en de effectiviteit van toezicht (zoals de evaluatie van de accreditatieprocedure) en de rol van de visiterende en beoordelende instanties (VBI's, tegenwoordig betiteld als 'evaluatiebureaus') als commerciële partijen in het toezicht. De nadruk zal daarbij liggen op de rollen van de verschillende toezichthouders in hoger onderwijs, de onderlinge relaties en spanningen tussen de actoren in het toezicht (minister, inspectie, NVAO, evaluatiebureau, intern toezicht, brancheorganisatie, onderzoekscommissies).

Hoofdstuk 3 richt zich op fundamentele dilemma's of spanningsvelden, in het bijzonder rond de vraag wie waarover toezicht houdt (en in welke mate er *toezicht op toezicht* moet zijn), de vraag in hoeverre de toezichthouder gelegitimeerd is een eigen invulling te geven aan wettelijke normen (legitimiteit eigen handelwijze en eigen normeringskader) en de mate waarin het toezicht geconcentreerd moet zijn op de 'rotte appels' (positionering van de

toezichthouder in het systeemtoezicht). Ook de positie van de docenten en de studenten en de rol die zij in de toezichtcyclus vervullen wordt daarbij in beeld gebracht.

Aan de hand van deze analyse zullen in hoofdstuk 4 enkele mogelijke perspectiefverschuivingen worden geschetst, waarbij aspecten aan de orde zijn zoals meer of minder overheidstoezicht (wat bijvoorbeeld te denken van een ‘regeringscommissaris’ bij elke instelling?), meer of minder toezicht vanuit ‘de markt’ of de burger (de onderwijsvragende als ‘tegenmacht’), of vanuit stakeholders (positionering van ondernemingsraden of ‘maatschappelijke aandeelhoudersvergaderingen’) en de rol van zelfregulering of ‘zelfreinigend vermogen’. Speciale aandacht hebben we hierbij ook voor de ‘vergeten’ rol van de onderwijsprofessional. We bezien welke modaliteit het meest realistisch is, maar ook het meest wenselijk.

In het concluderend slothoofdstuk zullen we enkele contextfactoren beschrijven die van belang zijn bij de ontwikkeling van het toezicht in het hoger onderwijs, onafhankelijk van de richting waarin dat toezicht zich zal ontwikkelen. De vraag is of de beschreven dilemma’s ook echt oplosbaar zijn, of dat er sprake is van een dynamiek of een veelheid van contexten die zich moeilijk laten reguleren. Is het mogelijk om een sluitend systeem van toezicht te ontwerpen? Of is er een grens aan ‘wat toezicht vermag’? Welke (dwingende) contextfactoren spelen een rol? Tot slot zal bij wijze van conclusie worden afgesloten met enkele stellingen.



## **2      SITUATIESCHETS VAN HET TOEZICHT IN HET HOGER ONDERWIJS**

In dit hoofdstuk schetsen we eerst de historische context van het toezicht in het hoger onderwijs; de rol van de inspectie is hierin relatief nieuw. De overgang van visitatie naar accreditatie is een proces met de nodige hobbels geweest, waarbij de vraag gesteld kan worden in welke mate er nu beter toezicht wordt gehouden op de kwaliteit van het onderwijs, en welke effecten accreditatie heeft gehad op het zelfsturend vermogen van professionals. Vervolgens komt beknopt de beleidstheorie aan bod: waarop zou toezicht gericht moeten zijn? Welk toezichtparadigma hanteert de minister en de Inspectie? Tot slot inventariseren we de actoren die betrokken zijn bij het toezicht op het hoger onderwijs, en de terreinen waarop zij toezicht houden. Grofweg zijn er daarbij drie categorieën te onderscheiden: toezicht op de maatschappelijke opdracht (het doel), het beheer en het bestuur van de instelling (de governance), en (het functioneren van) de professionals in het onderwijs. Zij zijn primair degenen die de kwaliteit in de instelling maken en bepalen.

### **2.1      Beknopte historische schets**

#### **2.1.1      De periode tot de jaren tachtig**

De recente ontwikkelingsgeschiedenis van het toezicht op het hoger onderwijs is grofweg in vier fasen te verdelen. De eerste fase betreft de situatie tot de eerste helft van de jaren tachtig. Voor de universiteiten is het toezicht, althans in de vorm van een eigenstandige regeling en een toezichthouder, afwezig. Het hoger beroepsonderwijs wordt vanaf 1975 beleidsmatig tot het hoger onderwijs gerekend, maar valt tot de invoering van de Wet op het hoger beroepsonderwijs onder het toezichtregime van de Wet op het voortgezet onderwijs. Halverwege de jaren tachtig wordt de hoofdinspectie voor het hoger onderwijs ingericht, belast met het toezicht op zowel de universiteiten als de hogescholen.

#### **2.1.2      Het visitatiestelsel**

De komst van de hoofdinspectie voor hoger onderwijs valt samen met de ontwikkeling van de nieuwe sturingswijze voor het hoger onderwijs op basis van de nota Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit (HOAK) en de Wet hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). Onder verantwoordelijkheid van de brancheorganisaties VSNU (vereniging van universiteiten) en HBO-raad visiteerden om de zes jaar commissies, bestaande uit peers, werkvelddeskundigen en onderwijskundigen, de twee- tot drieduizend opleidingen in het hoger onderwijs. De taak van de Inspectie bestond allereerst uit het beoordelen van de kwaliteit van de afzonderlijke visitatierapporten. In vervolg daarop beoordeelde de Inspectie de wijze waarop instellingen en opleidingen uitvoering hadden gegeven aan de oordelen en

aanbevelingen van de visitatiecommissies. Daarnaast verrichtte de Inspectie opleidingsoverstijgend onderzoek naar bepaalde thema's, bijvoorbeeld studielast en rendementen, maar ook de naleving van wettelijke bepalingen en onderzoek op basis van signalen (Smeets en Verkroost 2011).

### 2.1.3 Van visitatie naar accreditatie

Eind jaren negentig ontstond de eerste gedachtevorming over vervanging van het visitatiestelsel door een accreditatiestelsel. Die ontwikkeling kwam in een stroomversnelling als onderdeel van de implementatie van de bachelor-masterstructuur op basis van de verklaring van Bologna van 19 juni 1999. In deze verklaring spraken de ministers van (uiteindelijk) 46 Europese landen zich uit voor het bevorderen van meer mobiliteit in Europa door onder meer vergelijkbare diploma's door de bachelor-masterstructuur (BAMA) en Europese samenwerking op het gebied van kwaliteitszorg, vooral met het oog op het ontwikkelen van vergelijkbare criteria en methoden van kwaliteitszorg. Zowel bij de overheid als bij de instellingen was een nadrukkelijke behoefte ontstaan om in de kwaliteitszorg aansluiting te vinden bij internationale kwaliteitsvergelijking en wederzijdse erkenning (Onderwijsraad 2000). Het in dezelfde periode gepubliceerde *Hoger Onderwijs en Onderzoeksplan* (HOOP) (Kamerstukken II 1999-2000: 26 807, nr. 19.) noemt verschillende redenen om tot een accreditatiestelsel over te gaan:

- versterking van internationale benchmarking in de kwaliteitszorg;
- transparantie van de kwaliteit van het onderwijs;
- een onafhankelijke positionering van de kwaliteitszorg ten opzichte van de brancheorganisaties en de overheid;
- verhelderen bestuurlijke consequenties als gevolg van onvoldoende kwaliteit;
- waarborgen van de kwaliteit in het groeiende segment van aangewezen onderwijs;
- pluriformiteit van beoordelingen;
- eenduidige rol van de inspectie bij het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs.

Op grond van de tot stand gebrachte wetgeving is vanaf 2002 de Nederlandse Accreditatie Organisatie<sup>2</sup> van start gegaan met onder meer het ontwikkelen en vaststellen van de beoordelingskaders voor accreditatie van bestaande opleidingen en voor het toetsen van nieuwe opleidingen in Nederland. De belangrijkste taak van de NVAO werd het accrediteren, beoordelen van de basiskwaliteit, van hoger onderwijsopleidingen. Een accreditatie heeft een geldigheid van zes jaar; binnen die termijn moet er een heraccreditatie plaatsvinden. Het accreditatiestelsel in 2003 was gestoeld op het model zoals dat in de Angelsaksische landen gangbaar was. De beoordeling van visitatierapporten en de daarop gebaseerde accreditatiebesluiten kwamen bij de NVAO te liggen. Op het feitelijk functioneren van het



stelsel zal hierna in paragraaf 2.2 nog worden ingegaan. Zouden we met de wetenschap van nu nog steeds voor het accreditatiestelsel kiezen?

#### 2.1.4 De taak van de Onderwijsinspectie sinds de invoering van de accreditatie

Het toezicht van de inspectie moest zich volgens de minister<sup>3</sup> richten op het functioneren van het systeem van kwaliteitszorg in haar geheel als op het functioneren van het accreditatieorgaan en de accreditatieraden, waaronder werd verstaan “toezien op de criteria – onder meer of er gelijke eisen worden gesteld aan bekostigd en aangewezen onderwijs – en op het feitelijk hanteren daarvan”.<sup>4</sup>

In de WOT werd vastgelegd dat het toezicht op het hoger onderwijs op drie elementen was gericht:

- a) de kwaliteit in het hoger onderwijsbestel in algemene zin; vooral onderzoek naar de mate waarin wordt voldaan aan wet- en regelgeving ten aanzien van de kwaliteitszorg, de registratie, het onderwijs, de examens, de promoties en de vooropleidingseisen of toelatingseisen;
- b) naleving van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) bij individuele instellingen, wat in eerste instantie betrekking heeft op dezelfde onderwerpen als onder a);
- c) stelsel van accreditatie; vooral gericht op eventuele onvoldoende kwaliteit van accreditatie en toets nieuwe opleidingen, en de naleving van de wet.

#### 2.1.5 Opbrengsten en ervaringen met toezicht in het hoger onderwijs

De praktijk van het afstandelijke toezicht in het hoger onderwijs betekende volgens Smeets en Verkroost (2011) dat de inspectie vanaf 2003 zich (verder) concentreerde op themaonderzoeken (bijvoorbeeld bij onderzoek naar examencommissies of onderzoek naar studenten met functiebeperking). Incidenteel onderzoek voltrok zich soms onder grote publieke belangstelling, zoals het eerste onderzoek naar de Hogeschool INHolland (2005). De vraag naar de legitimiteit van de rol van de inspectie drong zich op: mocht de inspectie zich wel met de kwaliteit van onderwijs mocht bemoeien. Was dit niet een taak die uitsluitend bij de NVAO thuishoorde?

De conclusies uit het rapport over INHolland gaven ook aan dat de Inspectie feitelijk weinig harde conclusies kon trekken:

”De verbetermaatregelen die INHolland in gang heeft gezet, zijn zonder meer ter zake. Op de meeste terreinen waar zich problemen voordeden, worden of zijn daadkrachtige maatregelen getroffen. Op de vraag of de verbetermaatregelen toereikend zijn, is op dit moment geen

eenduidig antwoord mogelijk. De hogeschool verzamelt voldoende informatie om een toekomstig oordeel over de effecten van de verbetermaatregelen mogelijk te maken” (Inspectie van het onderwijs/Auditdienst OCW 2005).

Naarmate duidelijker werd dat in zesjaarlijkse accreditatiecycli tussentijds toch wel een en ander kon misgaan, werd de inspectie steeds meer te hulp geroepen om nader onderzoek te verrichten.

De eerste evaluaties van het accreditatiesysteem waren niettemin positief. Zo stelde de Inspectie in het rapport *Accreditatie: de kosten in kaart* (Inspectie van het onderwijs, 2005)– voorzichtig dat er concrete aanwijzingen waren voor een (soms forse) impuls voor de interne kwaliteitszorg als gevolg van de eisen die het accreditatieproces voorschreef. Maar er waren ook problemen. De VBI (visiterende en beoordelende instantie) was enerzijds ingeschakeld als toezichthouder, waarbij de NVAO eisen stelde aan de VBI waarnaar deze zich diende te voegen. Anderzijds was er de betalende instelling en de daaruit voortvloeiende verhouding opdrachtgever-opdrachtnemer. Die betaling liep in de papieren: de externe kosten ten opzichte van het visitatiestelsel waren ongeveer verdubbeld en instellingen gaven aan dat ook de interne kosten waren gestegen. In de loop der tijd ontstond ook een overlap in de taakopvatting van VBI en NVAO: In sommige gevallen toetste de NVAO de aangeleverde rapporten niet marginaal maar inhoudelijk, via een zogenoemde verificatiecommissie. De instellingen, vooral de universiteiten, hadden het idee dat de regeldruk toenam (Dorbeck-Jung, Oude Vrielink-van Heffen en Reussen 2005).

Ook de Algemene Rekenkamer was in het rapport *Kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen. Verslag aan het Vlaams Parlement en de Tweede Kamer der Staten-Generaal*<sup>5</sup> in september 2008 redelijk positief, maar gaf tegelijk een zorgelijk signaal.

“De organisatie van de accreditatieverlening is goed van de grond gekomen. De visitatiecommissies en de NVAO baseren hun oordeel echter nog te weinig op inhoudelijke aspecten van onderwijskwaliteit. Daarnaast zijn de beoordeling en de onderbouwing door de visitatiecommissies niet altijd voldoende geëxpliciteerd, terwijl de NVAO juist daarop is aangewezen. Daardoor bestaat het risico dat licht ondermaatse opleidingen toch worden geaccrediteerd”.

Louw (2011) wijst in zijn dissertatie op de ‘schijnvertoning’ van de oude accreditatieprocedure: in voorkomende gevallen werd gewerkt met onderhandse rapporten om verbeteringen aan te brengen voor het definitieve eindrapport. De staatssecretaris markeerde naar aanleiding van de INHolland affaire een kantelpunt in de wijze van toezicht in het hoger onderwijs:

“De overheid heeft een grondwettelijke verantwoordelijkheid voor het onderwijs en daarom ben ik van mening dat er nu maatregelen noodzakelijk zijn [...] Kwaliteitsproblemen komen niet snel genoeg aan het licht. De interne kwaliteitszorg van de betrokken instellingen schoot tekort en de externe borgingsmechanismen werden pas actief nadat er media-aandacht ontstond en op basis daarvan signalen bij de inspectie binnenkwamen. Toch zijn al deze opleidingen in het recente verleden geaccrediteerd” (Kamerstukken II 2010-2011, 31 288, 167).

De nieuwe maatregelen betekenen onder andere weer een grotere rol voor de inspectie, een loskoppeling van de directe relatie tussen de zogenaamde visiterende en beoordelende instantie en de onderwijsinstelling en mogelijk ook bevoegdheden van de minister ten aanzien van het bestuur van de instelling (zoals een aanwijzingsbevoegdheid), zoals dat eerder in de andere onderwijssectoren is geregeld. Daarmee volgt het hoger onderwijs, waar tot op heden de overheid het meest vergaand op de achtergrond is, en de instellingen het meest autonoom, de algemene trend: meer toezicht, meer en hardere sanctie(bevoegdheden) en sneller ingrijpen. De ontwikkelingen in het hoger onderwijs en inzake het toezicht op het hoger onderwijs vormen daarmee voldoende grondstof voor een nadere beschouwing over trends en dilemma's in het toezicht op onderwijs, en de positie van de onderscheiden toezichthouders.

#### 2.1.6 Was de overstap van visitatiestelsel naar accreditatiestelsel dan wel zo'n goede zet?

Gelet op het bovenstaande mogen we de vraag stellen of de overstap van het visitatiestelsel naar het accreditatiestelsel wel zo'n goede zet is geweest. Waren de redenen waarom het visitatiestelsel is afgeschaft wel zo goed? Misschien was in het licht van de internationale ontwikkelingen een overstap naar het accreditatiestelsel onvermijdelijk, maar is daarmee in de vormgeving van het accreditatiestelsel niet een van de kinderen met het badwater weggegooid? We zetten daarom mede op grond van de gevoerde gesprekken nog eens enkele kenmerken van de twee stelsels naast elkaar. Het visitatiestelsel maakte rechtstreekse vergelijking van dezelfde opleidingen bij verschillende instellingen mogelijk. Een aantal van de personen waarmee is gesproken, ging uit van de vooronderstelling dat dit een aanmoediging was om zo goed mogelijk uit de bus te komen, zo niet excellentie bevorderde.

Van het accreditatiestelsel wordt vaak aangenomen dat het heeft geleid tot een afvinkcultuur, gericht op het halen van de accreditatie, zonder dat de bijbehorend vooronderstelde 'kwaliteitscultuur' daadwerkelijk doorleefd wordt. Louw (2011) wijst op de bureaucratisering en juridisering van het proces van visitatie; onder het visitatiestelsel was de visitatie een zaak van docenten en de visitatiecommissie, en voor wat betreft de bestuurlijke hantering van de uitkomsten, het instellingsbestuur en de inspectie. In het rapport kwamen ook de zwakke punten van de opleiding aan bod, en er werden aanbevelingen gedaan voor verbetering. Door

de forse (bekostigings)consequenties werden bij de accreditatie de zwakke punten niet altijd meer beschreven, maar mondeling en onderhands kenbaar gemaakt.

De omschakeling naar het accreditatiestelsel maakte – zeker voor het hoger beroepsonderwijs – een ‘Alleingang’ mogelijk; de verplichting om zich in het openbaar te meten met concurrerende opleidingen viel erdoor weg. Maar misschien nog wel het belangrijkste van allemaal is dat het oude visitatiestelsel meer aanleiding gaf tot een permanente dialoog over wat onder kwaliteit verstaan mag worden. Zeker voor het HBO geldt dat na het afschaffen van het visitatiestelsel er eigenlijk helemaal geen zelfregulerende mechanismen op het gebied van de kwaliteitszorg overgebleven zijn.

#### 2.1.7 Nationaal stelsel van accreditatie en toezicht voorlopig dominant

Kwaliteit van het hoger onderwijs is Europees nog een veelsoortig begrip: er zijn traditionele kwaliteitszorgsystemen (Denemarken en Portugal), accreditatiesystemen (in Nederland en Oostenrijk, in Zweden wordt het overwogen) en instellingsaudits (geïntroduceerd in het Verenigd Koninkrijk).

De minister heeft in het wetsvoorstel bij de herziening van het accreditatiestelsel geschetst dat er binnen Europa zeer uiteenlopende trajecten van kwaliteitszorg (en beoordeling daarvan) voor het hoger onderwijs lopen:

“De overheersende tendens is er een van een combinatie van beoordeling op instellingsniveau en van beoordeling van opleidingen. Op instellingsniveau gaat het dan meestal om de beoordeling van de kwaliteitszorg, zoals ook voorgesteld in dit wetsvoorstel. Slechts zeer weinig landen kennen alleen een beoordeling op instellingsniveau”.<sup>6</sup>

Aan de ontwikkeling van een Europees meta-accrediteringsorgaan met dwingende bevoegdheden wordt voorlopig niet gedacht, omdat er ondoordachte consequenties aan verbonden zijn. Gesteld bijvoorbeeld dat de NVAO op enig moment niet zou voldoen aan voorwaarden van Europese meta-accreditering, dan is nog niet te overzien welk effect dat heeft op de status van de in Nederland afgegeven (BAMA)diploma's en op de mobiliteit (Onderwijsraad 2004). In formeel opzicht is harmonisering van toezicht in het hoger onderwijs wat betreft Nederland en Vlaanderen in zekere mate gelukt via de instelling van de NVAO. Maar te denken dat er op korte termijn een accreditatiesysteem komt dat het aanbod van alle landen van Europa bestrijkt, is om bovengenoemde redenen niet aannemelijk. Er is gewerkt aan een vorm van de wederzijdse erkenning van accreditatieorganisaties in Europa, maar voorlopig is het nationale beleid- en wetgevingskader dominant. Het toezicht op het hoger onderwijs dientengevolge ook. Dat neemt niet weg dat Nederlandse opleidingen bijvoorbeeld wel HBO-masters kunnen aanbieden die in Engeland zijn geaccrediteerd.

## **2.2 De beleidstheorie achter het toezicht**

### **2.2.1 Waarop is het toezicht gericht?**

Het toezicht en de organisatie van het toezicht zijn altijd gebaseerd op een beleidstheorie, een set vooronderstellingen over het karakter van het op te lossen probleem, typen interventies, hun onderlinge relaties en hun effecten. Het toezicht moet ergens toe leiden in de ogen van degenen die het toezicht organiseren en degenen die het daadwerkelijk uitoefenen. De beleidstheorie kan op twee manieren worden opgevat:

- vanuit de formeel gedocumenteerde intenties van de wet en de organisatie van het toezicht bij totstandkoming van het toezichtarrangement;
- vanuit de visie en het gedrag van hedendaagse politici en toezichthouders.

De in de vorige paragraaf behandelde redenen om tot invoering van het accreditatiestelsel te besluiten, kunnen gezien worden als onderdeel van de eerste interpretatie van zo'n beleidstheorie. Maar niet zelden zijn politici slecht op de hoogte van de oorspronkelijke intenties achter het toezichtapparaat dat op hun beleidsveld actief is, of ze gaan deze bewust anders interpreteren en dat sluit aan bij de tweede interpretatie. Dit kan het geval zijn als daartoe een politieke opportuniteit is, maar het heeft wellicht nog vaker te maken met een gebrek aan 'institutioneel geheugen'. Het is een verschijnsel dat treffend verwoord werd in de titel 'verbroken verbindingen', over de manier waarop bestuurders hiermee omgaan ('t Hart 2002).

Bovendien verschillen inspecteurs, degenen die feitelijk het toezicht uitoefenen, in de beelden die ze hebben over hun werk, de intenties waarmee zij toezicht uitoefenen en het soort interventies dat ze op grond daarvan plegen (Sparrow 2000; Ehren 2006). Daarom hoeven beleid en praktijk niet altijd met elkaar in overeenstemming te zijn: voor een ander toezicht is een ander soort inspecteurs nodig, maar de personen blijven dezelfde. Tenslotte zijn beleidstheorieën bijna altijd gedeeltelijk en daarmee onvolledig en laten veel weg dat ook relevant kan zijn.

Ook in het hoger onderwijs merken we verschillen in de beelden die betrokkenen hebben over de rol en effectiviteit van het toezicht. Een aantal gehoorde flarden van beleidstheorieën achter het toezicht – meestal ook impliciet of expliciet in publicaties<sup>7</sup> terug te vinden – zijn de volgende:

- Toezicht is gericht op het borgen van minimumkwaliteit,
- Toezicht is gericht op kwaliteitsverbetering,
- Toezicht is gericht op vertrouwen bij de deelnemer of de burger,

- Toezicht is preventief,
- Toezicht is risicogericht,
- Enzovoorts.

Elk van deze beleidstheorieën vergt zijn eigen aanpak van het toezicht. Zelfs één en dezelfde bestuurder zal de ene dag geloven in de ene beleidstheorie en een tijdje later in een andere. Zie daar hoe moeilijk het is consistent te zijn in een visie op toezicht: zelfs als de regels hetzelfde blijven, verschillen de interpretaties en het bijbehorende gedrag bij wijze van spreken ‘van dag tot dag’; incidenten, zoals bij het HBO, kunnen de politiek en de toezichthouder een andere koers (doen) laten varen dan in de beleidsnota (of het bestuursakkoord met de sector) was afgesproken.

### 2.2.2 Toezichtvisie OCW

De toezichtvisie van OCW zou opgevat kunnen worden als de ‘officiële’ beleidstheorie van het betreffende ministerie. De meeste recente toezichtvisie van het ministerie van OCW dateert van 2006 (Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht) en betreft de periode 2007-2011. Hierin worden enkele belangrijke lijnen geschetst voor wat betreft de principes en de instrumenten van het ‘nieuwe’ toezicht in onderwijs. Centrale notie is de positionering van toezicht als functie voor en onderdeel van kwaliteitsborging. Een ander principe is dat toezicht door de overheid minder intensief wordt uitgeoefend naarmate er meer andere mechanismen zijn die de kwaliteit borgen, en er meer aanwijzingen zijn dat de sector vertrouwen verdient. In de nota wordt gesteld dat overheidstoezicht niet het enige middel is om de kwaliteit te borgen. Het is

“een geheel van checks and balances dat bij elkaar garant kan staan voor de totale kwaliteit. Zo zijn certificering en accreditatie, interne kwaliteitszorg, intern toezicht, verticale en horizontale verantwoording en accountantscontrole allemaal middelen die de kwaliteit borgen. Het overheidstoezicht moet aansluiten op deze vormen van kwaliteitsborging.”

De centrale gedachtegang (aansluitend op het rijksbrede ingezette beleid rond toezicht) is dat het toezicht op onderwijs risico gestuurd en proportioneel is en aansluit bij zelfregulering.

Toezicht op het functioneren van deze kwaliteitsborging (systeemtoezicht) heeft een andere vorm dan het rechtstreekse toezicht. Bij systeemtoezicht bestudeert de toezichthouder beschikbare informatie vooral via deskresearch.<sup>8</sup> Tegelijk wordt in de toezichtvisie verwoord dat het onderwijs bij uitstek een publieke functie vervult:

“Het departement moet kunnen ingrijpen in het handelen van instellingen als een publiek belang (ook voor bijvoorbeeld specifieke groepen van leerlingen) in het gedrang komt of – meer basaal – als instellingen de regels niet naleven. De handhavinginstrumenten van OCW

moeten voldoende gevarieerd zijn om in alle mogelijke situaties effectief te kunnen optreden. Onterecht verkregen middelen moeten we terugvorderen en bij recidive moeten we ernstiger sancties kunnen opleggen overleg met de toezichthouders in het hoger onderwijs (NVAO, Inspectie van het Onderwijs, CFI en Auditdienst)."

Er is een voorstel aanhangig om bovenstaande principes en uitgangspunten te verankeren in de Wet op het Onderwijstoezicht.<sup>9</sup> De keuze voor een nog selectiever risicogerichte benadering brengt met zich mee dat de aard van de relatie van de inspectie met het veld zal veranderen.

"In plaats van een strenge maar meedenkende en inspirerende adviseur voor alle scholen, wordt de toezichthouder nog meer een handhaver, die vooral tekortkomingen onderzoekt, langskomt als het echt mis is en waarvan het bezoek veel onheil voorspelt. Deze rolverschuiving wordt versterkt doordat de inspectie in mandaat sanctionerende bevoegdheden krijgt",

aldus de Raad van State.<sup>10</sup>

## **2.3 Wie houdt waarop toezicht?**

### **2.3.1 Wie: Actoren die een rol vervullen in het toezicht op het hoger onderwijs**

We praten wel steeds in een algemeenheid als 'het toezicht' of 'de toezichthouder', maar wat of wie bedoelen we dan precies? Ook in het hoger onderwijs kennen we vele vormen van toezicht, die gedeeltelijk onafhankelijk van elkaar staan, maar elkaar ook in hun functioneren beïnvloeden en elkaars bestaan en adequaat functioneren vooronderstellen. In het toezicht op het hoger onderwijs zijn de volgende actoren momenteel te onderkennen (tabel 2.1).

**Tabel 2.1 Actoren in het toezicht op hoger onderwijs**

<b>Actor</b>	<b>Rol in bestuur en toezicht</b>	<b>Positie</b>
<b>1 Minister van Onderwijs</b>	ordent het bestel door wetgeving, kent rechten toe, kan (bekostigings)sancties opleggen of rechten ontnemen.	publiek, extern
<b>2 Inspectie van het onderwijs</b>	Toezicht op het functioneren van het stelsel, en het functioneren van de accreditatie, incidenteel onderzoek naar functioneren instellingen.	publiek, extern
<b>3 NVAO</b>	Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie beoordeelt kwaliteitszorg, accrediteert opleidingen/instellingen, adviseert de minister over intrekking accreditatie en bevordert kwaliteitsbewustzijn.	publiek-binationaal, extern
<b>4 vbi, per 1/1/2011 evaluatiebureau</b>	Facilitering visitatiepanels	privaat, extern
<b>5 Accountant</b>	Toezicht op doelmatigheid en beheer instelling (2.10 WHW en 393 boek 2 BW (jaarrekening).	privaat, extern
<b>6 Raden van Toezicht</b>	Raden van Toezicht hebben tot taak toezicht op wettelijke voorschriften en vormgeving kwaliteitszorgsysteem (9.8 WHW).	privaat*, intern
<b>7 College van Bestuur</b>	College van Bestuur hebben tot taak onder andere systeem van kwaliteitszorg, waaronder regelmatige beoordeling kwaliteit opleidingen (1.18 WHW)...	privaat*, intern
<b>8 Examencommissie</b>	Borging kwaliteit toetsen (examens/tentamens), richtlijnen voor beoordeling (7.12b WHW)	professioneel, wettelijk vastgelegde positie, opleidingsgebonden privaat, extern
<b>9 Werkveld</b>	Mogelijke rol in beoordeling eindniveau (via OER en examencommissie)	
* met uitzondering van de formeel publiekrechtelijke status van de openbare universiteiten en hun (door de minister benoemde) Raad van Toezicht.		

### 2.3.2 Waarop: soorten toezicht en hun onderlinge verhoudingen

We kunnen de tabel uit de vorige subparagraaf (2.3.1) op een andere manier ordenen, door de actoren te koppelen aan de vorm en de inhoud van het toezicht. Zie daartoe onderstaande tabel (2.2). Daarin maken we een onderscheid tussen intern toezicht en extern toezicht. Volgens de gebruikelijke definitie wordt het intern toezicht binnen de structuur van de organisatie georganiseerd en vormgegeven volgens daarvoor geldende regels van goed bestuur in wetgeving (BW, WHW, sectorcode goed bestuur). En het extern toezicht is het toezicht dat van buitenaf is georganiseerd, eveneens volgens geldende regels (WOT, WHW, Awb, enz.). Daarbij kunnen we nog een onderscheid maken tussen extern toezicht dat kijkt naar het functioneren van de individuele instelling en extern toezicht dat vooral het karakter heeft van systeemtoezicht.

Daarnaast kunnen we een onderscheid maken naar de focus die het toezicht kent. We maken daarvoor een onderscheid naar drie hoofdgebieden, te weten de maatschappelijke waarden, de normen voor goed instellingsbestuur en de normen voor professioneel handelen. Het hoofdgebied ‘maatschappelijke waarden’ heeft daarbij betrekking op de vraag of de instelling handelt volgens maatschappelijke waarden, dus of de maatschappelijke opdracht naar behoren wordt geïnterpreteerd en uitgevoerd. Het hoofdgebied ‘goed instellingsbestuur’ gaat



over de vraag of de instelling zichzelf kan sturen, organiseren, beheersen en verantwoorden, gericht op effectieve en efficiënte doelrealisatie. En het hoofdgebied ‘professioneel handelen’ richt zich op de verantwoordelijkheid en het adequaat handelen van professional, als individu en als beroepsgroep. Ten slotte moeten we ons realiseren dat we dit schema voor HBO en wo afzonderlijk tenminste gedeeltelijk anders moeten invullen. Op dit onderscheid komen we nog nader terug.

**Tabel 2.2 Overzicht toezicht op drie hoofdgebieden**

	<b>Intern toezicht</b>	<b>Extern toezicht</b>
<b>Maatschappelijke waarden</b>	1) RvT,	2) Inspectie, Brancheorganisatie
<b>Goed instellingsbestuur</b>	3) RvT	4) Inspectie, ocw, Accountant, Brancheorganisatie
<b>Professioneel handelen</b>	5) Kwaliteitszorg, Onderwijscommissie, Examencommissie	6) NVAO (commissie van deskundigen), Inspectie, Beroepsgroep, werkveld

We kunnen aan de hand van dit schema *prima facie* een aantal samenhangen en leemten in de toezichtrelaties in het hoger onderwijs in kaart brengen. Als we de zes cellen langslopen kunnen de volgende vragen worden gesteld:

1. We mogen vooronderstellen dat de Raad van Toezicht toezicht houdt op de vraag of de organisatie handelt in overeenstemming met maatschappelijke waarden. Als het goed is, liggen deze besloten in de statuten van de organisatie. De raad beoordeelt dit ‘voor de instelling, in het belang van de instelling’, maar, als het goed is, ook vanuit het perspectief van integer handelen ten opzichte van andere belangen in de samenleving. Hierin moet, als het goed is, de horizontale verantwoording een belangrijke rol vervullen. We zouden ook kunnen zeggen dat de Brancheorganisatie (in dit geval VSNU, HBO-Raad) hierin een (verantwoordende en zelfregulerende) rol kan vervullen voor de sector als geheel in de vorm van de publicatie van een branchejaarverslag.
2. Beoordeelt de inspectie ook de maatschappelijke waarden van het hoger onderwijs? Of beperkt deze zich tot louter handhavingtoezicht? Onze neiging is vooral het eerste te denken, maar het is een kwestie van taakopvatting over de rol van de inspectie. Maar ook hier geldt de vraag hoe effectief dat eigenlijk is. Immers, waar waren de toezichthouders bijvoorbeeld tijdens de HBO-fraude-affaire?
3. De samenleving zou er in elk geval op mogen rekenen dat de Raad van Toezicht nagaat of de instelling goed wordt bestuurd door de daarvoor verantwoordelijke bestuurders, met inbegrip van alle aspecten die minder direct met financiën en bedrijfsvoering te maken hebben. Over het functioneren van Raden van Toezicht in het hoger onderwijs valt veel te zeggen en te schrijven. We stellen het hier alleen aan de orde voor zover het een directe relatie heeft met het extern toezicht vanuit de overheid. Een belangrijk onderwerp hier is

de verhouding tussen de kwaliteit en rolopvatting van het intern toezicht en de rol en strategie in het extern toezicht.

4. Het extern toezicht op goed instellingsbestuur heeft eigenlijk pas in de afgelopen jaren expliciet aandacht gekregen. Vanzelfsprekend was er het reguliere toezicht op de doelmatigheid en de rechtmatigheid van de uitgaven, complementair aan de rol die de accountant daarin vervult. Maar verder was er bij de inspectie nooit reguliere aandacht voor de vraag of een instelling de voorwaarden heeft weten te realiseren om zichzelf te sturen in het bereiken van betere resultaten, dus of de organisatie als geheel ‘professioneel’ functioneerde. De brancheorganisaties vervullen hier een zelfregulerende rol in het opstellen en bewaken van de ‘naleving’ van gedragscodes voor goed bestuur. De praktijk en ontwikkelingsgang in de afgelopen jaren leert dat het een proces van vallen en opstaan is.<sup>11</sup>
5. En hoe zit het met het intern toezicht op het professioneel handelen, individueel en als gemeenschap van professionals? De indruk bestaat dat hier nog een wereld te winnen is en dat juist dat feit een van de belangrijke oorzaken is van het ‘vertrouwenstekort’ in het hoger onderwijs, in het bijzonder het hoger beroepsonderwijs. Beschikt bijvoorbeeld het hoger beroepsonderwijs wel over goede ‘professionele governance’, het vermogen om zelf normen van professioneel handelen te stellen en de toepassing daarvan te bewaken?
6. De evenknie van cel vijf vinden we hier terug. Er bestaan in het hoger (beroeps)onderwijs nauwelijks mechanismen waarlangs vakgenoten landelijk, laat staan internationaal, tot normstellingen over hun vak komen. Het probleem dat veel docenten geen ‘eigenaar’ zijn van het onderwijsproces, of zich althans niet zo voelen, doet zich in het gehele onderwijs voor (vgl. Onderwijsraad 2007). Het heeft tot gevolg dat die rol moet worden overgenomen door partijen die in de beroepsgroep waarop ze moeten toezien eigenlijk geen gesprekspartner hebben. Bovendien hebben die partijen zelf onderling en met derden een ingewikkeld attributievraagstuk over hun rollen en taakverdeling. Dit speelt ook tussen toezichthouders onderling: NVAO en onderwijsinspectie. Dat probleem zullen we in het volgende hoofdstuk nader proberen te duiden.

Het is duidelijk dat ten aanzien van wie, waarop, op welke wijze toezicht moet houden een aantal fundamentele spanningsvelden zijn te onderscheiden. In het volgende hoofdstuk, zullen we een aantal van deze spanningsvelden nader duiden en beschrijven.

### **3 FUNDAMENTELE THEMA'S EN SPANNINGSVELDEN IN TOEZICHT OP HET HOGER ONDERWIJS**

In dit hoofdstuk schetsen we een aantal grotere thema's en spanningsvelden in het toezicht op het hoger onderwijs. Op basis van de schets uit het vorige hoofdstuk is een aantal fundamentele thema's aan te wijzen die spelen bij het toezicht op het hoger onderwijs. Enkele van deze thema's spelen in algemene zin bij de vormgeving van het toezicht, zoals de rol, functie en mogelijkheden van het intern toezicht of het functioneren van systeemtoezicht. Andere zijn meer specifiek voor het (hoger) onderwijs, zoals de vraag of we wel moeten spreken over 'toezicht hoger onderwijs', dan wel of er niet een aantal grote verschillen bestaan tussen HBO en wo die in de besturing en het toezicht te lang genegeerd zijn. We zullen in dit hoofdstuk – gezien de vraagstelling van deze studie – zoveel mogelijk toespitsen op de situatie in het hoger onderwijs.

#### **3.1 De houdbaarheid van het toezichtparadigma 'extern toezicht kan terugtreden bij goed intern toezicht'**

##### **3.1.1 Systeemtoezicht betekent niet vermindering van toezicht**

Helderman en Honingh constateren in hun studie (2009) over systeemtoezicht dat er inderdaad een generieke beleidstheorie van systeemtoezicht in ontwikkeling is binnen de rijksoverheid. In verschillende ambtelijke notities wordt erkend dat systeemtoezicht in belangrijke mate afhankelijk is van het zelfregulerende vermogen van de onder toezicht gestelde. Maar toch zijn de 'verwachtingen' van systeemtoezicht hooggespannen. Het paradigma is niet zozeer gebaseerd op empirie, maar op verwachten en veronderstellingen: zo zou het systeemtoezicht tot een groter lerend vermogen van de onder toezicht gestelde leiden en dat systeemtoezicht inderdaad tot een vermindering van de toezichtlast voor bedrijven en instellingen leidt. Wanneer de kwaliteit van zelfregulerende kwaliteitsborg- en risicobeheersingsystemen in een specifiek domein op orde is, zou de overheid minder gebruik hoeven te maken van klassiek – verticaal – toezicht. Dit komt overeen met het paradigma binnen onderwijs ('als het interne toezicht op orde is, kan het externe toezicht terugtreden').

Zo zou met minder toezichtcapaciteit effectiever toezicht kunnen worden uitgeoefend. Helderman en Honingh stellen dat per saldo niet gesproken kan worden van een vermindering van de toezichtlast door systeemtoezicht. Zij constateren een verschuiving van de toezichtlast van de toezichthouder naar de onder toezicht gestelde. De ontwikkelingskosten en de onderhoudskosten van systeemtoezicht zijn hoog volgens hen: "Risico's moeten worden geïnventariseerd, geanalyseerd en er moeten procedures worden

ontwikkeld die werkbaar en betrouwbaar zijn”. Een ander klopt met de analyse die wij hiervoor hebben beschreven voor wat betreft de accreditatie.

De incidenten en vertrouwenscrisis leiden aan de kant van de politiek tot een neiging om toch weer (in weerwil van het beleden paradigma tot terughoudendheid van toezicht en autonomie van instellingen) tot formele regels te komen en zelf normen te gaan stellen, het toezicht risicogericht te maken, populistisch gezegd ‘scholen te sluiten’ of diploma’s ‘in te trekken’.<sup>12</sup>

Het onderwijs, met inbegrip van het hoger beroepsonderwijs en met een zekere uitzondering voor het wetenschappelijk onderwijs wordt bij elk incident in hoge mate gepolitiseerd. Dat leidt tot ambiguïteit in de sturing vanuit de overheid. De ad hoc politiek leidt tot stapeling van maatregelen en bestuurlijke arrangementen.

### 3.1.2 Afstemming en vertrouwen in elkaars toezicht

Wanneer het gaat om vraag of ‘vertrouwen goed is, maar toezicht beter’ (of omgekeerd) is een belangrijk element het (geringe) vertrouwen dat er lijkt te zijn in deskundigheid van ‘externen’ zoals panels, vertrouwen in regeling van de interne governance (‘kan de Raad van Toezicht het wel overzien, ze zijn er alleen voor de eigen instelling’, ‘zijn examencommissies in het HBO wel toegerust’, enz.). De vraag is dus of ‘interne toezichthouders’ (eerstelijns bewakers van kwaliteit) wel bruikbaar kunnen zijn om een onafhankelijk en deskundig oordeel te vellen.

Afstemming tussen intern toezicht-NVAO-Inspectie-minister blijft al met al een kwestie. In strikte zin is er maar één externe toezichthouder namens de minister, en heeft de minister exclusieve toezichthoudende bevoegdheden. Er zijn echter ook andere actoren actief die een rol hebben in de naleving en borging van kwaliteit. Welke functie en doel is er voor de accreditatie en accreditatieverlenend orgaan? Verbetering van kwaliteit, of ‘voorfase’ van de compliance-acties van de Inspectie? Het houdt ermee verband dat in het actuele stelsel beide actoren (NVAO en inspectie) met elkaar verbonden zijn. Zo is de NVAO betrokken als adviseur bij de beslissing van de minister om de accreditatie in te trekken (art. 5a2 lid 3 WHW).

Het grote verschil tussen intern en extern toezicht is het perspectief. Kwaliteitszorgsystemen en intern toezicht zijn gericht op dynamiek. Het gaat om *problem solving* en *going concern*. Extern toezicht, bijvoorbeeld door de Inspectie, is vooral gericht op een oordeel: wat is er op moment x terechtgekomen van de plannen, wat zijn de resultaten, hoe past het in het geheel. De externe evaluatie is vooral gericht op de betaler, de interne evaluatie is gericht op de (dagelijkse) uitvoerder. Die verschillen in perspectieven, de verschillende ‘taal’ die gebruikt

wordt en de verschillende methoden en eisen van onderzoek belemmeren de bruikbaarheid van interne gegevens voor het overheidstoezicht (vgl. conclusie Onderwijsraad in Doortastend onderwijstoezicht, Onderwijsraad 2006).

Welke praktijk heeft zich de afgelopen jaren nu laten zien (vgl. Algemene Rekenkamer 2011)? De Inspectie (Inspectie 2010) maakt nog weinig gebruik van het intern toezicht van onderwijsinstellingen en van interne verantwoordingsinformatie voor het interne toezicht. Een hinderpaal is dat de verantwoording soms geen goede indicatie geeft van de kwaliteit van het onderwijs. Als de kwaliteit van het onderwijs niet goed is, dan is de verantwoording dat namelijk vaak ook niet. De Inspectie is geïnteresseerd in alle soorten van informatie over onderwijs, leerprestaties, financiële jaarverslagen, klachten, berichten uit de media enzovoorts. Alle informatie wordt naast elkaar gebruikt en in combinatie met de externe verantwoording. De Inspectie beseft dat informatie van het bestuur altijd gekleurd is, en zal deze informatie voor de borging van de kwaliteit van de informatie altijd door inspecteurs laten controleren.

Horizontale verantwoordingsinformatie is een aanvulling, geen vervanging: het levert geen basisinformatie op over kwaliteit, maar kleurt wel het beeld dat men heeft van het functioneren van een instelling. Daarnaast heeft horizontale verantwoordingsinformatie de functie van het doorgeven van signalen. Er worden risico's geconstateerd: zaken kunnen te mooi worden voorgespiegeld, omdat kritiek op eigen kwaliteit en functioneren zou kunnen leiden tot bekostigingsconsequenties. OCW erkent dat horizontale verantwoordingsinformatie beperkingen heeft omdat de informatie moeilijk te valideren is. Een belangrijk aspect daarbij is of onafhankelijkheid en deskundigheid wel te combineren zijn.

### **3.2 Onafhankelijkheid en deskundigheid met elkaar te verenigen?**

#### **3.2.1 Onafhankelijk en deskundig een (wettelijke) voorwaarde voor zowel intern als extern toezicht**

Onafhankelijkheid en deskundigheid worden vaak genoemd als twee noodzakelijke en complementaire voorwaarden voor zowel het functioneren van het intern, als het extern toezicht. Zo stelde de Onderwijsraad in het advies Doortastend onderwijstoezicht (2006) in navolging van Janssens (2005) dat het (externe) toezicht twee belangrijke kenmerken heeft:

- Het is onafhankelijk. In operationele zin is een toezichthouder primair geen adviseur, maar controleur; in institutionele zin is de Inspectie geen verlengstuk van de minister of een andere (commerciële) organisatie. De onafhankelijkheid komt verder tot uitdrukking in het kader, dat vooral het algemeen belang in het oog heeft;

- Het is professioneel. Het gaat erom wie hij is (een vakman of -vrouw), wat hij doet (objectief onderzoek) en hoe hij dat doet (via eisen en methoden die valide, betrouwbaar en navolgbaar zijn) (Onderwijsraad 2006; Janssens 2005).

Ook de interne toezichthouder op het bestuur en de kwaliteit van het onderwijs zou deze twee eigenschappen moeten bevatten. De Commissie Glasz bracht in augustus 2000 een rapport uit over transparant toezicht bij hogescholen. De commissie stelde voor een Raad van Toezicht verplicht te stellen voor de hogescholen, waar de Raad van Toezicht niet zou mogen worden belemmerd door deelbelangen of bestuurlijke bevoegdheden (onafhankelijkheid) en de Raad van Toezicht zou het beleid van de hogescholen ook inhoudelijk moeten kunnen beoordelen (deskundigheid). Een en ander is inmiddels ook in de wet neergelegd, zie bijvoorbeeld artikel 10.3 lid 4 WHW betreffende het intern toezicht op de hogescholen: “De samenstelling, taken en bevoegdheden van de raad van toezicht zijn zodanig dat de raad een deugdelijk en onafhankelijk toezicht kan uitoefenen.” Onder het nieuwe accreditatiekader moeten ook de commissieleden die de instellingsaudit uitvoeren voldoen aan die kenmerken: de commissie bestaat uit minstens vier leden, onder wie een student en de commissie beschikt over “bestuurlijke deskundigheid, onderwijsdeskundigheid en auditdeskundigheid, [...] en de leden van de commissie zijn onafhankelijk, dat wil zeggen dat zij gedurende minstens vijf jaar geen banden hebben gehad met de te beoordelen instelling.”<sup>13</sup>

Bij voortdurend wordt vanuit de politiek aangedrongen op de twee kwaliteiten van het toezicht. Een recent voorbeeld is de (verworpen) motie Klaver (Kamerstukken 31 288, 169) inzake de inrichting van examencommissies. Hierin wordt overwogen dat een “onafhankelijke en deskundige examencommissie garant moet staan voor het eindniveau van afgestudeerden”, maar dat tegelijk de zeggenschap en het eigenaarschap van het onderwijs wel bij de onderwijsprofessional moet liggen. De motie stelt daarom voor dat een meerderheid van de examencommissie moet bestaan uit professionele docenten, waar zij zeggenschap krijgen over de toetsing, examinering en toelating.

### 3.2.2 Onafhankelijkheid en deskundigheid moeilijk te combineren

Het punt in welke mate onafhankelijkheid en deskundigheid – in ieder geval voor zover het interne toezichtmechanismen betreft – met elkaar te verenigen zijn betreft een fundamentele kwestie. Louw wijst in dit verband in zijn dissertatie op de discussie rond de bemensing van de panels; de onafhankelijkheid kan deskundigheid in de weg staan (Louw 2011).

Een zuivere vorm van onafhankelijkheid betekent dat er geen mensen met binding met de opleiding zitting kunnen nemen, maar dat betekent ook dat je personen krijgt die geen

beoordeling meer kunnen maken, omdat ze bijvoorbeeld al lang geen onderwijsinstelling van binnen hebben gezien.

In het rapport van de Rekenkamer uit 2008<sup>14</sup> over de kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs kwam dit spanningsveld pregnant naar voren. De meningen van docenten en opleidingsmanagers over de deskundigheid van de commissies liepen uiteen. Een aantal docenten en opleidingsmanagers was van mening dat de commissies deskundig waren en de juiste onderwerpen selecteerden voor verdere verdieping, maar er was ook kritiek op de deskundigheid. Met name een groot aantal HBO-docenten trok de domeindeskundigheid van de commissieleden in de desbetreffende vakdiscipline in twijfel. Zij gaven aan dat commissieleden slechts in een beperkt deel van de vakdiscipline deskundig waren of dat er überhaupt geen domeindeskundigen in de commissie zitting hadden en werd volstaan met twee deskundigen uit het afnemend beroepenveld. In het WO gaf men aan dat de gebondenheid aan de Nederlandse taal beperkingen met zich mee brengt voor de keuze van commissieleden. Het was volgens de Rekenkamer bijna onmogelijk volstreekte onafhankelijkheid van commissieleden te garanderen als de vakdiscipline erg klein was, zoals zich in het WO wel eens voordoet.

Ook wanneer een externe toezichthouder onafhankelijk is, maar niet deskundig kan dit een effect hebben op het functioneren van toezicht (Mertens 2006): toezicht wordt dan gezien als een administratieve last van een bureau, in plaats van een leermoment ingegeven door een expert. Indien de toezichthouder of de certificatie- of accreditatieorganisaties bijvoorbeeld geen feedback geven op de in jaarverslagen en via andere kanalen aangeleverde informatie (bijvoorbeeld vanwege de stelling dat men slechts 'onafhankelijk toezichthouder is' en geen 'adviseur') blijkt dit te leiden tot irritaties bij de onder toezicht gestelde (Dorbeck-Jung, Oude Vrielink-van Heffen en Reussing 2005).

In hoeverre moet vast worden gehouden aan het principe van onafhankelijkheid, terwijl er tegelijkertijd een rol wordt beoogd in de beoordeling door direct belanghebbenden, zoals de inschakeling van studenten in het panel? Een student in het panel lijkt bijvoorbeeld moeilijk te rijmen met het voorschrift van onafhankelijkheid: welke student wil dat zijn eigen opleiding niet geaccrediteerd wordt? De minister heeft tijdens de behandeling van het wetsvoorstel betreffende de herziening van de accreditatie dan ook gesteld dat "uitgesloten [is] dat een student-assistent die werkzaam is voor of een student die ingeschreven is bij de te beoordelen opleiding lid is van de commissie van deskundigen voor de accreditatie van die opleiding".<sup>15</sup> Bij die behandeling werd ook de vraag gesteld of een student wel deskundigheid bezit als het gaat om instellingsaccreditaties. De minister stelde dat in de praktijk met name

studenten met ervaring uit medezeggenschapsorganen zouden deelnemen, zodat hier geen probleem was. De algemene criteria zouden genoeg waarborgen bieden.<sup>16</sup>

Evenzo is het de vraag of examencommissies onafhankelijk kunnen opereren, terwijl de meerderheid van de leden zou moeten bestaan uit het docentencorps. In praktische zin lijkt het lastig die onafhankelijkheid te waarborgen door docenten uit andere opleidingen te vragen, omdat dan immers het deskundig zicht op de betreffende opleiding ontbreekt.

### **3.3 NVAO en inspectie: een ingewikkelde één-twee**

#### **3.3.1 Is de NVAO een toezichthouder?**

De NVAO beoordeelt op onafhankelijke wijze de kwaliteitszorg van hoger onderwijsinstellingen in Nederland; accrediteert Nederlandse en Vlaamse hoger onderwijsopleidingen en kent bijzondere (kwaliteits)kenmerken toe. Daarnaast levert de NVAO een bijdrage aan het vergroten van het kwaliteitsbewustzijn binnen het hoger onderwijs en bevordert zij de positionering van het hoger onderwijs in nationaal en internationaal perspectief. De NVAO heeft de volgende taken:

- a) beoordelen van de kwaliteitszorg van hoger onderwijsinstellingen (instellingstoets kwaliteitszorg Nederland);
- b) accrediteren van bestaande opleidingen in het hoger onderwijs (beoordelen basiskwaliteit);
- c) toetsen van nieuwe opleidingen in het hoger onderwijs (beoordelen te verwachten basiskwaliteit);
- d) leveren van een bijdrage aan de profilering van opleidingen en instellingen door het toetsen van bijzondere (kwaliteits)kenmerken van bestaande opleidingen;
- e) instellen van een commissie van deskundigen, die adviseert over de instellingstoets kwaliteitszorg of een toets nieuwe opleiding en instemmen met een door het instellingsbestuur samengestelde commissie van deskundigen die adviseert over de accreditatie van bestaande opleidingen (Nederland). Van deze commissies van deskundigen maakt een student deel uit;
- f) voeren van een actief internationaal beleid op het gebied van hoger onderwijs en het onderhouden van internationale contacten om tot afstemming en samenhang te komen;
- g) uitvoeren van andere aan de NVAO opgedragen werkzaamheden;
- h) rapporteren aan de ministers van Onderwijs over de kwaliteit van opleidingen in het hoger onderwijs en het doen van voorstellen in het belang daarvan;
- i) leveren van een bijdrage aan het publieke debat over de ontwikkelingen in het hoger onderwijs, gerelateerd aan de primaire taken van de NVAO.



Wie deze omschrijving op zich in laat werken, kan zichzelf afvragen of de NVAO een toezichthoudende rol heeft. De NVAO beoordeelt en afhankelijk van dit oordeel kan de overheid opleidingen aan instellingen toelaten tot de bekostiging. De NVAO levert ongetwijfeld een belangrijke rol bij het borgen van de kwaliteit van het onderwijs, maar of deze activiteiten *stricto sensu* kunnen worden aangemerkt als toezicht, is zeer de vraag. Het zwaartepunt ligt in ieder geval niet bij interventies, of het inrichten van systemen gericht op monitoring van kwaliteit van individuele instellingen of opleidingen.

### 3.3.2 Rolverwarring tussen NVAO en Inspectie

Een van de voornaamste argumenten voor de invoering van het accreditatiestelsel was nu juist een helder onderscheid tot stand te brengen tussen de taken van visitatiecommissie-NVAO-inspectie.<sup>17</sup> Volgens de koninklijke weg valideert de NVAO het oordeel van de visitatiecommissie waar het het oordeel over de basiskwaliteit betreft. De NVAO “verricht dus geen onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs zelf, maar baseert zich op het visitatierapport over de kwaliteit van het onderwijs”. Het accreditatieorgaan beoordeelt de kwaliteit van elke individuele opleiding, de inspectie houdt op grond van de WOT toezicht op de naleving van de wettelijke voorschriften, (over kwaliteitszorg, registratie, onderwijs, examens, promoties en vooropleidingseisen) en toezicht op de aspecten van kwaliteit van het stelsel het functioneren van het accreditatieorgaan en het systeem van accreditatie. De NVAO zou overigens volgens de Memorie van Toelichting een handhavende rol krijgen: “Het accreditatieorgaan vervult een functie ten aanzien van het handhaven van kwaliteit door het verlenen van een keurmerk dat aangeeft dat de opleiding aan bepaalde kwaliteitseisen voldoet.”<sup>18</sup>

In de Memorie van Toelichting bij de herziening van de Wet op het Onderwijstoezicht is nogmaals de complementariteit tussen Inspectie en NVAO benadrukt: “Dat wil zeggen dat dergelijk onderzoek van de inspectie naar de kwaliteit van een instelling/opleiding niet mag interfereren met instrumenten van het accreditatieorgaan. Het oordeel of al dan niet de basiskwaliteit in het geding is, is aan de NVAO.”<sup>19</sup> Tussen de NVAO en de Inspectie werd in januari 2008 een samenwerkingsprotocol gesloten.<sup>20</sup> De bedoeling was ‘logisch, samenhangend en effectief’ toezicht te realiseren voor zowel toezichthouders, instellingen als overheid. In het protocol wordt gewezen op het ‘proportionele’ accreditatieproces, dat zou vragen om een ‘flexibel instrumentarium’ voor de NVAO. ‘Interventies en sancties’ in het kader van de accreditatie zouden tot het domein van de NVAO behoren; aanwijzingen en bekostigingsconsequenties zouden de bevoegdheid van de minister blijven. Ten aanzien van de inspectie wordt naast het doen van themaonderzoeken, ook gesteld dat de inspectie een ‘brandweerfunctie’ heeft “in situaties waar de bestaande ‘checks and balances’ in en rondom

de instelling tekort schieten en waarvoor geldt dat zij naar aard en effecten de afzonderlijke instelling te boven gaan (...). Het kan hierbij gaan om zowel naleving van regelgeving, rechtmatigheid als kwaliteit.” Ook werd de afspraak gemaakt dat de NVAO-inspectie en – indien nodig – de minister zou moeten informeren bij overtreding van regelgeving.

Er zou dus sprake zijn van een zekere ‘boedelscheiding’, maar ook van communicerende vaten. In sommige gevallen zou de Inspectie nader onderzoek kunnen doen, de NVAO zou de Inspectie moeten informeren bij niet-naleving van wettelijke normen enzovoort. In de praktijk ging de onderlinge verdeling van taken en verantwoordelijkheden van VBI, NVAO en Inspectie ook door elkaar lopen door verificatiecommissies van de NVAO, incidenten enzovoorts.<sup>21</sup> Die onduidelijkheid heeft geleid tot ingewikkelde verhoudingen tussen de NVAO en de onderwijsinspectie en tussen de onderwijsinspectie en de hoger onderwijsinstellingen.

Bij de NVAO en de hoger onderwijsinstellingen bestond het beeld dat een eenmaal geaccrediteerde opleiding voor zes jaar ontslagen was van toezichtlast en dat de Onderwijsinspectie eigenlijk geen directe rol meer had *vis-à-vis* de hoger onderwijsinstellingen. De instellingen voor hoger onderwijs hielden de inspectie het liefst buiten de deur. Zij beschouwden de accreditatie als *a license to operate*. En dit is waarschijnlijk ook de verwachting van de studenten die onderwijs volgen bij een geaccrediteerde opleiding; dat er van overheidswege een waarborg is afgegeven dat het onderwijs en het diploma voldoen aan (basis)kwaliteitsnormen.

De inspectie hoger onderwijs is tot een minimum teruggebracht. Daardoor miste de organisatie de kennis en het kader over het object waarop het feitelijk een toezichthoudende rol had zoals bijvoorbeeld in de casus INHolland van enkele jaren geleden. Wanneer het rapport van de NVAO (Rapport van bevindingen NVAO commissie hogeschool INHolland 26 april 2011) en het rapport van de Inspectie (2011) vallen ook de verschillen beoordeling en toonzetting op. Het HBO is voorwerp van intensief toezicht; is dat gerechtvaardigd?

### **3.4 Toezicht hoger onderwijs of toezicht hogescholen?**

Deze studie heeft betrekking op het toezicht in het hoger onderwijs. Maar in de literatuur en het (politieke) discours gaat het of hoofdzakelijk over het HBO, óf over het onderscheid tussen de hogescholen en de universiteiten. In dat laatste geval heeft de discussie dan vrijwel altijd betrekking op ‘het tekort van het HBO’. Waar komen deze verschillen vandaan? En wat verschilt er dan precies?

Als affaires in het wetenschappelijk onderwijs al in de openbaarheid komen, dan leiden die ook tot verontwaardiging en zorg, maar samenleving en politiek hebben de neiging om vanuit de zijlijn te observeren hoe de betrokken instelling en het systeem ermee in het reine komt. Is het zo dat de samenleving meer vertrouwen heeft in de kwaliteit en zelfreinigende routines van de universiteiten dan in die van de hogescholen? Zou dat kunnen zijn omdat universiteiten als instituties een 'langere staat van dienst' hebben? Ze hebben een belangrijke rol vervuld in het proces van natievorming. Die institutionele robuustheid helpt erbij dat zelfs als er affaires zijn, die affaires toch met andere ogen bekeken worden. Ze hebben daarmee een wezenlijk andere positie en status dan het hoger beroepsonderwijs, dat tot vijftig jaar geleden in kwantitatief opzicht vrijwel uitsluitend bestond in de vorm van de 'Middelbare Technische School' (MTS) onder de Wet op het nijverheidsonderwijs en de 'Kweekschool' met een eigen kweekschoolwet. Vervolgens vielen ze in de eerste periode van groei, zowel kwantitatief als in aangeboden soorten onderwijs, onder het relatief strakke regime van de Wet op het voortgezet onderwijs.

Formeel administratief vanaf 1975, maar feitelijk vanuit het oogpunt van bestuurlijke omgangsvormen vanaf halverwege de jaren tachtig werden ze beschouwd als hoger onderwijs. In die periode zelfs met een zekere systeemdwang: alles wat voor het wetenschappelijk onderwijs gold, moest ook voor het hoger beroepsonderwijs gelden, zoals de tweefasenstructuur en de vierjarigheid van de eerstefase-opleidingen, dezelfde mate van zelfregulerende bevoegdheden, dezelfde prikkels in bekostigingsmodellen, hetzelfde regime van toezicht en visitatie, enzovoorts. De voornaamste uitzonderingen hierop waren die van de bestuursmodellen, waarbij de universiteiten de erfenis van de WUB kenden en het HBO van de medezeggenschapswetgeving VO, en de toelatingseisen (HAVO, MBO – HBO; VWO – WO).

In een soort drang naar gelding en erkenning als hoger onderwijs timmerde het HBO sterk aan de weg, wat zich onder meer vertaalde in een hoge mate van sympathie voor de sector, niet in de laatste plaats in de Tweede Kamer. Achteraf bezien moeten we ons afvragen of deze hoge mate van appel op zelfregulerend vermogen en de neiging om hogescholen en universiteiten altijd op dezelfde manier te moeten behandelen zo gelukkig is geweest. *"Equals are to be treated equally and unequals unequally"*, volgens Aristoteles. Of omgekeerd, niets maakt meer ongelijk dan de gelijke behandeling van feitelijk ongelijken. Als er zulke grote verschillen bestaan in 'institutionele robuustheid', dan maakt die gelijke bestuurlijke hantering het deelsysteem dat die robuustheid nu eenmaal mist wel erg kwetsbaar.

Het kan zeker zo zijn dat naarmate HBO en WO in formele regelgeving meer over één kam geschoren werden, de kwetsbaarheid voor het HBO alleen is vergroot. Het zou tot de conclusie

kunnen leiden dat het vermogen tot zelfregulering is overschat en niet goed gemonitord. Een en ander kan overigens ook hebben samengehangen met enkele contextfactoren, zoals de schaalvergroting in het HBO. We besluiten deze paragraaf ter enige onderbouwing met een tabel met enkele feitelijke en waargenomen verschillen tussen HBO en WO.

**Tabel 3.1      Feitelijke en waargenomen verschillen tussen HBO en wo**

	<b>Universiteiten</b>	<b>Hogescholen</b>
<b>Toelatingsregime</b>	vwo, relatief homogene studentenpopulatie	HAVO, MBO, sterk gegroeide, steeds heterogener geworden studentenpopulatie
<b>Institutionele leeftijd</b>	vijf eeuwen	als HBO vijftig jaar, als HO dertig tot veertig jaar
<b>Opleidingsniveau personeel</b>	ISCED 5-6, overwegend gepromoveerd of master	ISCED 5, beperkt aantal gepromoveerden, gedeeltelijk master
<b>Historische traditie van toezicht</b>	afwezig, eigen tuchtsysteem	nationale inspectie
<b>Wettelijke vastlegging rol en positie 'hoogste professional'</b>	hoogleraar is omschreven in de wet	lector heeft geen wettelijke basis en nog geen duidelijk profiel
<b>Peer review kwaliteitsnormen</b>	ja, voornamelijk voor onderzoek	Ontbreekt
<b>Voorbeelden van 'affaires'</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 'Plagiaat' Diekstra (1996)</li> <li>• Salaris/pensioen CvB UM (2007)</li> <li>• Salaris CvB RU Groningen (2007)</li> <li>• Transacties Delft (2011)</li> <li>• Vervalsing researchdata Stapel (2011)</li> <li>• Dubieuze data medisch onderzoek Polderman (2011)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• HBO fraudeaffaire (2001)</li> <li>• Kwaliteit onderwijs INHolland (2006)</li> <li>• Route langstudeerders INHolland (2010)</li> <li>• Verspilling publiek geld bij buitenlandse vestigingen bij Stenden Hogeschool (2011)</li> <li>• Diploma's opleiding journalistiek Windesheim (2012)</li> </ul>

Als we bovenstaande zaken bij elkaar optellen, dan ontstaat het beeld dat het HBO vooral kwetsbaar is op het punt van professionele disciplineren. Kwesties lijken daar bovendien eerder te leiden tot een 'systeemcrisis', terwijl kwesties in het WO zich vooral concentreren op het dubieus of fout handelen van een of enkele personen dan wel louter bestuurlijke aangelegenheden. In de volgende paragraaf gaan we daarom nader in op de zwakte in de professionele disciplineren. Juist het ontbreken van een goede 'professionals governance', met mogelijkheden en mechanismen tot toezicht en correctie vanuit de beroepsgroep zelf, bieden de ruimte en legitimiteit voor andere toezichthouders en de politiek om te handelen en centrale regels te stellen.

### **3.5      Welke rol voor de onderwijsprofessionals?**

#### **3.5.1    De 'missing link' van de professionals governance**

Al sinds het einde van de jaren negentig zijn er zorgen over het niveau en onduidelijk profiel van de HBO-docent. Docenten in het HBO zouden een meerwaarde moeten hebben als een categorie experts, die heeft laten zien ook in de praktijk succesvol te kunnen zijn. Dat zou ook

meer mogelijkheden bieden om het HBO meer een eigen gezicht naar de samenleving te geven op terreinen als commerciële dienstverlening, advisering, voortgezette scholing en bijdragen aan het publieke debat.<sup>22</sup> De zojuist geschetste ontwikkeling in het HBO heeft in belangrijke mate bijgedragen aan het ontstaan van een ‘professioneel vacuüm’, zoals Olchert Brouwer (2007) het ooit noemde:

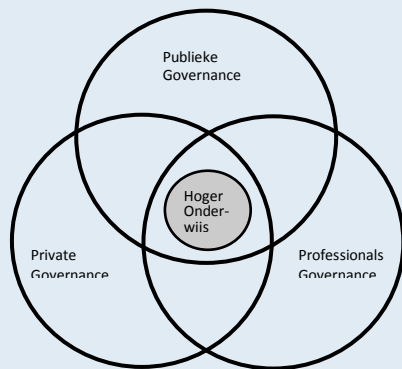
“Er zijn meerdere oorzaken, maar één ervan is een onvoldoende ontwikkelde professionaliteit van onze docenten. In het hoger onderwijs is een meerderheid van het onderwijspersoneel vooral geïnteresseerd in de discipline waarin zij lesgeven. Er is aandacht voor didactische vaardigheden, maar weinig zelfstandig denken over didactiek. Terwijl het effectief overdragen van de lesstof, het effectief doen leren, toch een essentieel onderdeel van de professie van de docent is.

Dit vacuüm wordt gevuld door het management, veelal geadviseerd door onderwijskundigen. Docenten staan hier, lijkt het soms, weerloos tegenover. Vergelijk het maar eens met een ziekenhuis: de wereld zou te klein zijn als de directie zich inhoudelijk met de uitoefening van de medische professie zou bezighouden, zoals de leiding van onderwijsinstellingen dat met de professie van docenten doet. [...] Toch is de enige manier om de verhouding tussen management en professionals in het onderwijs gezond te maken: de eigen verantwoordelijkheid van de professionals versterken.” (Brouwer 2007: 119-120).

In dezelfde bundel spreekt Mertens (2007) zijn zorg uit over het gebrek aan ‘vakmanschap’. Het komt er op neer dat het in het HBO ontbreekt aan een duidelijke professionele normstelling en de aanwezigheid van goed georganiseerde *controls*, die garanderen dat er kwaliteit geleverd wordt en burgers en deelnemers vertrouwen kunnen hebben in wat er in de instelling gebeurt. Onderwijsinstellingen moeten de samenleving laten zien dat ze een goed product en dus een goed programma bieden; dat er met hun manier van werken goede resultaten worden geboekt.

Zelfregulering is moeizaam binnen de sector. Eén van de belangrijkste onderdelen daarvan is de examinering. Transparante examinering vraagt om een werkwijze waarbij anderen met enige regelmaat meekijken, om feedbackmomenten en terugkoppeling naar het programma. Instellingen winnen vertrouwen door een zorgvuldige controle, waarin de instelling laat zien dat ze de maatschappelijke opdracht die ze heeft stipt weet uit te voeren. Dat schept vertrouwen.

### Tekstbox 3.1 Drie governance-werelden



#### Drie governance-werelden

In navolging van Freidson (2001) en Hoek (2007) onderscheiden we drie 'governance-werelden'. Ze worden weergegeven in onderstaand schema. Hoek ontwikkelde dit schema voor de zorgsector, maar met wat aanpassingen, kunnen we het toepassen in het onderwijs.

*Publieke governance* is ingericht om te controleren of publieke belangen goed worden gewaarborgd. Het is

algemeen aanvaard dat aan onderwijs grote maatschappelijke belangen verbonden zijn en vanuit die waarneming is het vanzelfsprekend dat de overheid er zorg voor moet dragen dat dit publieke belang geborgd is of gerealiseerd wordt.

*Private governance of corporate governance* heeft betrekking op het feit dat de (verzelfstandigde en bijna altijd privaatrechtelijke) hoger onderwijsaanbieders een bestuursvorm kennen die is ingericht volgens de principes van goed ondernemingsbestuur, zoals die zijn neergelegd in het Burgerlijk Wetboek en in de vele gedragscodes voor goed bestuur die de afgelopen jaren zijn opgesteld. Deze vorm van bestuur is erop gericht zichtbaar te maken of de belangen, waartoe de organisatie in stand wordt gehouden, goed behartigd worden. Toezicht geschiedt namens de belanghebbenden en er moet dus verantwoording aan die belanghebbenden worden afgelegd.

De derde vorm van governance, *professionals governance*, is in het onderwijs veel beperkter ontwikkeld dan bijvoorbeeld in de gezondheidszorg. We spreken over professionals governance als in een organisatie en op landelijk niveau professionals actief zijn, die hun eigen systemen hebben voor aansturing op kwaliteit en vakbekwaamheid, kortom het bewaken van normen van professionaliteit. Het bewaken van het professionele belang vindt plaats in de eigen professionele groep en in dat kader zijn er eigen regimes voor bestuur, toezicht en verantwoording, relatief onafhankelijk van de rol die het bestuur van de organisatie op dat gebied hebben.

In de zorg is deze vorm van governance zeer manifest en wettelijk verankerd. In het onderwijs is dit minder het geval, zij het dat er de laatste jaren een tendens is te bespeuren om die juist verder te ontwikkelen. Deze tendens heeft meerdere achtergronden, namelijk (1) als reactie op de aanhoudende zorgen over het imago en de status van het beroep van leraar/docent, (2) als reactie op onderwijsinnovaties die de rol van de leraar/docent raken en zowel in de maatschappij als in de beroepsgroep tot heftige discussies hebben geleid en (3) als reactie op een meer expliciete uitwerking van de rollen en verantwoordelijkheden van bestuurders en managers in het onderwijs in het kader van de discussie over goed onderwijsbestuur en

‘bureaucratie’ (Klarus en De Vijlder 2010). De professional in de publieke sector is onder meer sterker in de belangstelling komen te staan onder invloed van het WRR-rapport *Bewijzen van goede dienstverlening* (WRR 2004).

### 3.5.2 Examencommissies: professionals als toezichthouders

Juist op het punt van het functioneren van de examencommissies is er de afgelopen jaren het nodige gebeurd. Een belangrijk element in de per 1 september 2010 in werking getreden Wet Versterking Besturing Hoger Onderwijs is een versterking van de positie van de examencommissies geweest. In wezen is de hoofdverantwoordelijkheid van de examencommissie in de verscherpte taakstelling om vast te stellen of het eindniveau voldoende is om een graad te verlenen en de kwaliteit van de examinering en toetsing te garanderen, met inbegrip van de vaststelling of de examinatoren hiervoor voldoende competent zijn. In wezen is dit het hart van de maatschappelijke opdracht die hoger onderwijsinstellingen nu eenmaal hebben.

Anders gesteld: de professionals die de examens bemensen dragen een nobele en belangrijke publieke verantwoordelijkheid. Of nog anders gezegd: ze houden *toezicht* op de kwaliteit van de graadverlening. Maar maken ze deze taak ook waar? Uit onderzoek van de Inspectie van het onderwijs blijkt dat hierin belangrijke verbeteringen mogelijk zijn. Het vormde voor de HBO-raad in elk geval de aanleiding om een richtlijn voor het functioneren van examencommissies op te stellen, die alle leden onderschreven hebben.<sup>23</sup> In wezen zijn dit interessante aanzetten tot de ontwikkeling van zelfregulerende en zelfreinigende mechanismen onder professionals, mits examencommissies ook daadwerkelijk hun rol in die volheid gaan oppakken. Midden in dit traject ontvouwde zich de elders in deze studie beschreven kwestie met betrekking tot vermeende onregelmatigheden bij de verstrekking van diploma's aan ouderejaarsstudenten van de opleiding Media and Entertainment Management bij INHolland. Het is een ingewikkeld proces met toch een aanzienlijk afbreukrisico. Immers, professionals worden op grond van de wet in een positie gedwongen om hun rol als professional waar te maken. Maar lukt dat langs die weg? Het vereist ook een grote cultuurverandering en ‘eigenaarschap’ onder de professionals en dat is een ingewikkelde zaak. Het is een belangrijk verschil met de ontwikkeling van de positie van de professional in de medische beroepen en in de universiteiten.

### 3.6 Afronding

Er is het toezichtparadigma in het (hoger) onderwijs dat stelt dat waar intern toezicht functioneert, het verticale toezicht (proportioneel) kan verminderen, aansluitend op het

algemene paradigma dat gericht is op systeemtoezicht. De dynamiek in de praktijk is evenwel een andere.

Het onderwijs, met inbegrip van het hoger beroepsonderwijs en met een zekere uitzondering voor het wetenschappelijk onderwijs wordt bij elk incident in hoge mate gepolitiseerd. Dat leidt tot ambiguïteit in de sturing vanuit de overheid. De ad hoc politiek leidt tot stapeling van maatregelen en bestuurlijke arrangementen. Er wordt getwijfeld of het interne toezicht wel adequaat functioneert, er is twijfel of de kwaliteitstoetsende instantie (NVAO) wel de juiste borging biedt voor de kwaliteit van het onderwijs. Er worden moeilijk combineerbare eisen gesteld, zoals onafhankelijkheid én deskundigheid aan bijvoorbeeld examencommissies. Het toezicht op het hoger beroepsonderwijs, welke een andere ontstaansgeschiedenis kent, en in een andere context moet functioneren dan het universitair onderwijs, ligt onder het vergrootglas. De vergeten groep in het toezichtparadigma is de rol van de professional.

De vraag is nu welke modaliteiten van toezicht mogelijk zijn, wanneer we geschetste ontwikkelingen in samenhang bezien. Welke hoofdwegen kunnen worden ingeslagen als het gaat om de ontwikkeling van het toezicht op hoger onderwijs?



## **4 VIER MODALITEITEN VOOR PERSPECTIEFVERSCHUIVINGEN OF ANDERE ACCENTEN IN HET TOEZICHT**

In dit hoofdstuk schetsen we een viertal modaliteiten van mogelijke ontwikkelingen in het toezicht in het hoger onderwijs. Deze modaliteiten zijn ingegeven door de in hoofdstuk 2 en 3 beschreven analyses. We schetsen beknopt enkele elementen per modaliteit, welke verandering van de positie van actoren in het spel is, en beschrijven ook enkele mogelijke voor- en nadelen.

### **4.1 Modaliteit 1: directer overheidstoezicht bij individuele instellingen**

In deze modaliteit vindt een aantrekken van het toezicht door de centrale overheid plaats. Dit zou kunnen door een sterkere rol van de Inspectie, en meer bevoegdheden van de minister (zoals een aanwijzing). Er zijn dus verschillende varianten mogelijk van deze modaliteit, met als gemeenschappelijke noemer een meer directe, meer inhoudelijke (op het primair onderwijsproces toeziend), en meer in de besturing van de instelling ingrijpend optreden.

Een vorm daarvan kan zijn de benoeming door de minister van een lid van de Raad van Toezicht, vergelijkbaar met de rol van Regeringscommissaris. Een van de protagonisten van deze benadering is Pruijm (2010, 2011). Een dergelijke modaliteit ligt erg voor de hand als er behoefte bestaat aan meer en directer toezicht vanuit de overheid op het handelen van de instellingen. Toch kunnen er wel vragen worden gesteld bij de effectiviteit van deze keuze.

Ten eerste gaat deze modaliteit er van uit dat de competenties en de houding van dergelijke ‘regeringscommissarissen’ niet verondersteld mag worden van de huidige interne toezichthouders. Ten tweede kennen we deze variant in feite al bij de rijksuniversiteiten, maar leidt dit tot beter toezicht en minder incidenten bij deze instellingen? Uit de recente geschiedenis zijn tenminste van twee openbare universiteiten kwesties bekend waarin de minister in conflict kwam met de Raad van Toezicht. Ook uit andere maatschappelijke sferen zijn dergelijke kwesties bekend, recent nog bij het COA. Ten slotte kent deze variant als nadeel dat de minister feitelijk zelf medeverantwoordelijkheid gaat dragen voor het functioneren van individuele instellingen. Als er voldoende van dergelijke conflicten zijn, dan kan zich dat tegen het imago van de regeringscommissaris in algemene zin keren: iemand die door de overheid is benoemd, maar als weinig effectieve ‘bureaucratie’ wordt ervaren.

### **4.2 Modaliteit 2: centrale rol voor onafhankelijke inspectie**

Deze variant heeft Mertens min of meer geschetst in zijn oratie *De polycentrische samenleving*:

“Voor mij impliceert de benadering zoals voorgesteld in ‘Bruikbare Rechtsorde’ een andere inrichting van de toezichtorganisaties. Ze zullen minder als strikt uitvoerende en handhavende organisaties kunnen worden gezien maar zullen meer discretionaire ruimte krijgen om met het veld onder toezicht op een passende wijze te kunnen omgaan. Ze zullen meer ‘naar bevind van zaken’ moeten opereren, ze zullen moeten kunnen werken met open normen en met doelbepalingen. Ze zullen dat toezicht ontwikkelen en uitvoeren in open communicatie met het onder toezichtstaande veld. Bij de benadering past dat de toezichthouder ook beschikt over voldoende interventiemogelijkheden zodat een gedecideerd optreden mogelijk is. De toezichthouder zelf zal veel meer gaan functioneren als een ‘regulator’, waarbij het begrip reguleren breder is dan het maken van wetten. De werkwijze van de toezichthouder zelf is een vorm van ‘reguleren’: immers wanneer er publicaties verschijnen over differentiaties in de prestaties van de organisaties onder toezicht dan is ook dat een vorm van ‘regulering’.”

Mertens plaatst de inspectie hier als centrale actor, als ‘HUB,’ middelpunt in het netwerk van instellingen, overheid (minister), bedrijven, andere instellingen, en onderwijsafnemers. Wanneer diverse toezichthouders zouden clusteren zouden we kunnen spreken van een ‘Onderwijsautoriteit’. Een dergelijke variant kan enerzijds aantrekkelijk zijn omdat de inspectie als onafhankelijk (in deze variant ook van de minister) en deskundige partij, gezaghebbend en flexibel zou kunnen optreden, zeker wanneer er een grote mate van discretionaire bevoegdheid is om een eigen kader te ontwikkelen en eigen – op basis van ervaringen – ingerichte systemen.

Bronneman-Helmers (2007) schetst in dit kader een ‘Onderwijsinspectie nieuwe stijl’. Deze zou zich niet alleen moeten afvragen of alle regels wel zijn nageleefd, maar zich moeten concentreren op de vraag of de verschillende publieke waarden wel voldoende worden nagestreefd. Geen uitvoerende dienst maar een onafhankelijke, inhoudelijke en monitorende rol door gebruik van verschillende informatiebronnen zoals zelfevaluaties van onderwijsinstellingen, empirisch onderzoek en oordelen van deskundigen. Uiteraard horen in dit model eigenstandige sanctiebevoegdheden, zoals boetes of aanwijzingen.

Anderzijds heeft een grote onafhankelijkheid zijn grenzen in de democratische legitimatie. Immers: op grond van het legaliteitsbeginsel moet overheidsoptreden gebaseerd zijn bij of krachtens een wet. Wanneer een toezichthouder of accreditatieorgaan enerzijds regelgever – stelt het kader vast van de minimumkwaliteitsnormen waaraan een opleiding moet voldoen – en anderzijds uitvoerder/regeltoepasser wordt, levert dat problemen op in termen van machten en functiescheiding, zeker wanneer toezichthouders door open normen (zorgplichten) een grotere speelruimte zouden hebben.

#### **4.3 Modaliteit 3: ketenbenadering/netwerk- of burgertoezicht**

In deze modaliteit wordt een zwaarder accent gelegd op de rol van partijen rondom de onderwijsinstelling die met elkaar een systeem van checks and balances vormen, waarin het gedrag en de prestaties worden gemonitord. Dat betekent dus een stevigere positie van de

afnemers (studenten), collega instellingen (peer review, visitaties) en de sectororganisatie (zelfreinigend vermogen, hantering van codes/referentiekaders voor goed bestuur en onderwijs). Deze modaliteit veronderstelt een cultuur van elkaar voortdurend aanspreken, scherp houden en de maat nemen.

Een uitwerking kan zijn dat over en weer overeenkomsten worden gesloten om afspraken vast te leggen, en bij niet nakoming het toezicht verloopt via de rechter of een arbiter. De burger (student) wordt geacht zelf toezicht te houden op de individuele of collectieve afspraken die zijn gemaakt, en idem dito, de naleving daarvan op zich te nemen. Het publieke toezicht door de overheid krijgt dan meer een functie om de 'marktwerking' of de werking van het netwerk als zodanig te garanderen (zijn studenten wel genoeg geïnformeerd, is er genoeg concurrentie, is er keuzevrijheid, zijn er geen onredelijk bezwarende bedingen?).

Een centrale rol voor de sectororganisatie betekent hier afstemming met het veld, en de primaire verantwoordelijkheid voor de inrichting, kwaliteit en toezicht neerleggen daar waar de uitvoerders bij elkaar zitten. De sectororganisatie heeft in deze vorm effectieve handhavinginstrumenten past die ook toe (uitsluiten uit de organisatie bijvoorbeeld).

Een mogelijk effect in deze modaliteit zal zijn een juridisering van de relatie tussen student en instelling. Bovendien veronderstelt deze modaliteit een informatie- en machtsevenwicht, dat in de praktijk niet bestaat.

Een ander neveneffect is de rolverwarring die gaat ontstaan als sectororganisaties zich als toezichthoudende en handhavende instantie moeten gaan optreden. De branches komen dan in een spagaat tussen belangenbehartiger en toezichthoudende instantie. Instellingen zullen vervolgens de brancheorganisatie(regels) gaan voelen als externe, overheidsgerelateerde regels. Er moet dan een keuze worden gemaakt, of er ontstaat een nieuwe, bureaucratische, toezichthoudende tussenlaag (Onderwijsraad 2006).

#### **4.4 Modaliteit 4: een zwaardere rol voor de professional in het toezicht**

In deze modaliteit krijgt het toezicht en zelfreinigend vermogen door de beroepsgroep zelf in het onderwijs meer accent. In feite is het de ontwikkeling van een 'professionals governance' (bijv. Hoek 2007). Enigszins vergelijkbaar met bijvoorbeeld de medische professionals en de advocatuur ontwikkelt de beroepsgroep zelf professionele standaarden en mechanismen van zelfreiniging. De aanscherping van de rol van de examencommissies in de recente wetswijziging versterking goed bestuur in het hoger onderwijs kan in dat licht worden geplaatst. In feite wordt daarmee beoogt het 'eigenaarschap' bij de professional te versterken,

voor het organiseren en bewaken van zijn eigen kwaliteit vanuit de optiek *being professional is being accountable*. Daarmee ‘verdient’ de professional in feite de ‘professionele ruimte’ die de afgelopen jaren door een groot deel van deze beroepsgroep is geclaimd in de discussie. Een dergelijke ontwikkeling kan leiden tot een meer volwassen dialoog tussen bestuurders en professionals enerzijds en tussen professionals en inspectie anderzijds.

#### **4.5 Welke modaliteit wordt het? Inschatting en wenselijkheid**

##### **4.5.1 Mix van modaliteiten**

De vraag is welke modaliteit op de korte termijn realistisch is, en welke modaliteit wenselijk zou zijn. Gezien de ontwikkelingen geschetst in hoofdstuk 2, is de trend op dit moment een nadere aanscherping van het overheidstoezicht, zeker voor wat betreft de HBO-sector. Zo is in een brief aan de Tweede Kamer van januari 2012<sup>24</sup> door de staatssecretaris aangegeven dat de periode tussen accreditaties te lang is: als zich kwaliteitsproblemen voordoen en de interne kwaliteitszorg van de instelling faalt in de periode tussen twee accreditaties in, komen die niet snel genoeg aan het licht. Dit gat moet volgens de staatssecretaris gedicht worden door de Inspectie hierbij een grotere rol te geven.

Het ligt niet voor de hand dat de minister rechtstreeks toezichthouders bijvoorbeeld in de Raden van Toezicht zal benoemen, wel zullen er aanwijzingsbevoegdheden komen voor de minister, zoals nu ook al in de sectoren primair en voortgezet onderwijs is geregeld.<sup>25</sup> De inspectie krijgt door de wijziging van de WOT een meer centrale rol in het geheel (vgl. modaliteit 2), terwijl ook de NVAO zich lijkt toe te leggen op een meer ‘toezichthoudende’ taak, dat wil zeggen: niet alleen oordelen over de goede en slechte kwaliteitsaspecten van een opleiding, maar ook interveniëren, gebruik maken van de bevoegdheden zoals een negatief besluit ten aanzien van de accreditatie. De NVAO kan, als het vakinhoudelijke niveau in het geding is, geassisteerd worden door een ‘commissie van deskundigen’, die ook daadwerkelijk een beoordeling moeten geven van het primaire proces.

Door gewijzigde sturing van de bekostiging, bijvoorbeeld via prestatieafspraken tussen minister en afzonderlijke instelling<sup>26</sup>, verandert ook de dynamiek van het toezicht. Het toezicht wordt niet langer uitgeoefend langs de lijnen van naleving van wettelijke deugdelikeiseisen of bekostigingsvoorwaarden, maar via (voorwaardelijke) subsidiebeschikkingen. Of deze verschuiving naar prestatiebekostiging effectief zal leiden tot beter onderwijs, of tot meer neveneffecten (vgl. Kwikkers 2011), moet afgewacht worden, maar er ontstaat langs deze weg een sterkere, directere (toezichts)relatie tussen instelling en overheid (modaliteit 1). Of dit betekent dat er ook een meer sturende en toezichthoudende taak komt voor de brancheorganisaties is ook niet duidelijk; krijgen zij een rol in de naleving

van de gesloten prestatieafspraken, of verhoudt dat zich niet met de belangenbehartigersrol van de brancheorganisatie? We zien dus een versteviging, in verschillende varianten, van de eerste drie modaliteiten, met een nadruk daarbij voor een versteviging van het toezicht op het HBO. Het lijkt er op dat de sturing/normering van het onderwijs, de kwaliteitstoetsing en de examinering, met name in het HBO, zich beweegt richting van meer landelijke sturing, meer aansluitend op de sectoren van het primair, voortgezet en middelbaar onderwijs. Dat betekent dat het toezicht in het HBO ook meer gelijke trekken zal vertonen met het funderend onderwijs (zoals de systematiek van het risicogericht toezicht, en uitgewerkte toezichtkaders).

Wat ons betreft zou ook nadrukkelijk gekeken moeten worden naar de vierde modaliteit; de rol van professionals.

#### 4.5.2 Empowerment van de professional

‘Ruimte voor de professional’ is een veelgehoorde kreet in het onderwijsveld en in de politieke belangenbehartiging rond leraren en docenten. De bescherming van de professional tegenover ‘de manager’ scoort in veel kringen goed. Met een (wettelijk geborgd) ‘professioneel statuut’ moet zijn positie ten opzichte van de manager worden veiliggesteld.<sup>27</sup> En dat terwijl er geen sector is waar ‘professionals’ zoveel ruimte krijgen als in het onderwijs (McDaniël et al. 2009). Maar als we toe willen naar echt sterke professionals, die niet steeds worden afgeschilderd als ‘slachtoffers’ van het management, hoort daar dan ook niet het gedeelte bij van professionele verantwoordelijkheid, zelforganiserend en zelfreinigend vermogen? Op dat punt is een ontwikkeling vanuit de betrokkenen zelf onontbeerlijk. Ook de Onderwijsraad (2007) heeft daar al eens op gewezen. Zolang dat niet het geval is, zullen andere toezichthouders dit vacuüm opvullen, terwijl dit voor een goede balans en voldoende beleving van ‘eigenaarschap’ bij de professionals zelf, niet de voorkeur zou verdienen. De grote uitdaging is dus: hoe de professional, met name in het hoger beroepsonderwijs, is te versterken met het oogmerk het toezicht daar te organiseren waar het het beste past. Dit zou onder meer kunnen door enkele rolmodellen, zoals de lector, in te schakelen.

#### 4.5.3 Professionals governance versterken via de lector

De eerder aangehaalde toespraak van Ferdinand Mertens en de erop volgende inspanningen van de HBO-raad hebben geleid tot het ontstaan van een nieuwe functie in het hoger beroepsonderwijs, namelijk de lector. In de aanvankelijke opzet heeft de lector als voornaamste taak een belangrijke bijdrage te leveren aan het op een hoger peil brengen van de professionele kwaliteiten van het docentencorps in het hoger beroepsonderwijs. De afgelopen jaren lijkt er vooral een tendens ingezet om de lector eerst en vooral te zien als

iemand die een voortrekkersrol heeft in het onderzoek. Het eerste en het tweede accent hoeven niet noodzakelijkerwijs op gespannen voet met elkaar te staan, mits de oorspronkelijke doelstelling voldoende aandacht blijft krijgen. Waar het ons hier om gaat is te wijzen op de mogelijkheden en de bedoelingen om de lector een plek te geven in de ontwikkeling van de professionals governance en daarmee ook mechanismen en een zelfreinigend vermogen bij het stellen van normen voor professioneel handelen.

## **5 AFSLUITING: TOEZICHT IN CONTEXT**

Eenvoudige, pasklare ‘modellen’ of paradigma’s zijn niet voorhanden. De ervaring leert juist dat paradigma’s voortdurend onderhevig zijn aan verandering; bepaalde begrippen kunnen in de loop van de tijd een andere uitleg krijgen, door incidenten kunnen inzichten wijzigen. Over de effecten van het toezicht op (hoger) onderwijs zijn nog weinig empirische gegevens voorhanden. Welk mogelijke richting het toezicht ook zal gaan, er is een zekere institutionele context die een bandbreedte geeft waarbinnen mogelijke modaliteiten zich begeven. We geven in dit hoofdstuk enkele contextfactoren die min of meer gegeven lijken te zijn, en sluiten af met enkele stellingen.

### **5.1 Contextfactoren bij de inrichting van toezicht op hoger onderwijs**

#### **5.1.1 Beleid: Kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid als constant ‘trilemma’**

De wijze waarop toezicht wordt ingericht hangt samen met een fundamenteel ‘trilemma’ waar politiek, beleid en regelgeving in het hoger onderwijs mee worstelt; het nastreven van zowel ‘kwaliteit’, ‘toegankelijkheid’ als ‘doelmatigheid’. Het hoger onderwijs heeft de afgelopen twintig jaar grote veranderingen ondergaan in de besturing en de inrichting; de invoering van het bachelormasterstelsel en daarmee samenhangende verschuivingen zoals een meer open bestel, meer transparantie en horizontale verantwoording. Naast de bewaking van de toegankelijkheid is er ook de discussie over het opleiden van talent en de positie van het Nederlandse hoger onderwijs op de internationale markt.

De wijze waarop de overheid toezicht houdt op de kwaliteit veranderde van een visitatiestelsel, dat vorm kreeg onder verantwoordelijkheid van de instellingen zelf, naar een onafhankelijk accreditatieorgaan dat vooral basiskwaliteit bewaakt.

Zoontjens (1993) stelt dat wat de juridische inkadering van het hoger onderwijs betreft, met een verwijzing naar Von Humboldt, er sprake is van een inherente, structurele en voortdurende vorm van wederzijdse afhankelijkheid tussen overheid en instellingen en verschil in oriëntatie tussen beide. Het is een voortdurend zoeken naar een evenwicht, dat zich uit in een uiterst onstabiele wetgeving: veel regels zijn slechts van korte duur. Overheidsregulering en zelfregulering zijn, aldus Zoontjens, met elkaar verbonden, en geplaatst binnen het zoeken van honorering van belangen van de overheid, als representant van het algemeen belang of de samenleving, de (autonome) instellingen en participanten.

### 5.1.2 Tussen stelselverantwoordelijkheid van de minister en vrijheid instellingen

Naar aanleiding van de recente kwesties in het hoger beroepsonderwijs is de vraag of de Inspectie een eigen kader moet kunnen ontwikkelen, of in hoeverre daar een principiële terughoudendheid moet zijn. Nog recentelijk, bij de herziening van de Wet op het Onderwijstoezicht, is bevestigd dat in het hoger onderwijs de minister in beginsel slechts een stelselverantwoordelijkheid heeft, en geen integrale toezichtrol zoals voor de andere sectoren. Incidenteel onderzoek zou slechts plaats moeten vinden wanneer door signalen blijkt “dat bestaande ‘checks and balances’ in en rondom de instelling tekort schieten en waarvoor geldt dat het falen van de ‘checks and balances’ een zekere uitstraling kan hebben naar het stelselniveau”.<sup>28</sup> Dit roept de vraag op of de overheid, voor wat betreft het hoger onderwijs, niet extra terughoudend moet zijn. Een bijkomende reden is dat een expliciet kader van inhoudelijke deugdelijkheidseisen, eisen ten aanzien van bijvoorbeeld het beheersingsniveau van de Nederlandse taal (zoals in de andere sectoren is geregeld in de zogenaamde referentieniveaus) ontbreekt. Met de accreditatie wordt immers een ‘licentie’ afgegeven dat de opleiding (of instelling) voldoet aan minimum kwaliteitsnormen.

Een en ander zou dus pleiten voor een zo groot mogelijke autonomie en zelfregulering door de sector. Echter, een zeker ‘zelfreinigend vermogen’ of vermindering van toezicht door zelfregulering/certificering lijkt alleen mogelijk onder randvoorwaarden: wanneer er een grote interne overeenstemming is over het normkader, en bij een beperkt aantal actoren. Dit lijkt in het onderwijs niet het geval; over wat goede (minimum) kwaliteit van onderwijs is, vindt bij voortduring een debat plaats. Een vorm van toezicht, waarbij het normenkader door de sector zelf wordt voorgeschreven kan daarom onzes inziens wel werken voor bijvoorbeeld monumentenzorg (waar ook sprake is van onafhankelijke landelijke inspectie), maar niet voor onderwijs, waar bovendien in het kader van de bekostiging een speciale relatie is met de overheid (zie ook eerder de conclusie van de Onderwijsraad, Doortastend onderwijstoezicht 2006).

Ook het hoger onderwijs wordt gegeven ‘behoudens het toezicht van de overheid’ (art. 23 lid 2 GW). Het zou wellicht plausibel zijn een onderscheid te maken in de wijze en mate van toezicht tussen het HBO, het WO en het particulier onderwijs (een en ander samenhangend met de mate van professionals governance; de mate waarin professionals in staat zijn op eigen kracht elkaar scherp de maat te nemen). Toezicht op het particulier onderwijs hangt samen met de verantwoordelijkheid/toezicht van de overheid voor al het onderwijs en verwachtingen burger (toezicht is er niet voor kwaliteitsverbetering, maar voor afnemers), maar kan wellicht op een ander niveau plaatsvinden en met andere intensiviteit dan de bekostigde instellingen.



### 5.1.3 Verwachtingen van het toezicht en de realiteit van ‘wat toezicht vermag’

Wat kan toezicht? Wat mag men (studenten, instellingen, samenleving) verwachten van accreditatie en wat de Inspectie ziet/monitort? Betekent risico gestuurd toezicht ook dat kwesties als bij ‘INHolland in de toekomst niet meer kunnen voorkomen? Het gaat hier om de voorzienbaarheid of het incalculeren van *collateral damage* bij herinrichting van het toezicht. En in algemene zin: in hoeverre kunnen individuele casus van ‘non-conform’ gedrag überhaupt voorkomen worden? De parlementaire debatten en de recente wijzigingen van de WHW en de (hernieuwde) positie van de Inspectie zijn in hoge mate ‘incident gedreven’ (zie eerder par. 3.3), maar zorgen wel voor fundamentele wijzigingen in het toezicht voor het hele veld (zoals het toezicht op het HBO).

In het algemeen kan de conclusie zijn dat in het onderwijs een groot geloof bij wetgever en beleid is dat toezicht stuurt, terwijl – met een verwijzing naar onder andere onderzoek van het CPB (Webbink et al. 2009) – de effecten van toezicht nog nauwelijks bekend zijn. Zoals de Rekenkamer in 2008 al constateerde: “Het ministerie gaat ervan uit dat van het houden van toezicht een sturende werking uitgaat. Als instellingen weten op welke indicatoren zij worden beoordeeld, zullen zij hier rekening mee houden” (Algemene Rekenkamer 2008).

In algemene zin is de vraag welke effecten een repressieve of afstandelijke stijl van toezicht heeft op de normnaleving. Onderzoek van Dorbeck Jung c.s. (2005) naar normnaleving en regeldruk in (o.a.) het hoger onderwijs geeft aan dat normadressaten zoals hogescholen of universiteiten teleurgesteld kunnen zijn dat de toezichthouder of certificerende instantie geen oog heeft voor de grote inspanningen die men heeft verricht. De normadressaten hebben de indruk dat de inspanningen nutteloos zijn geweest. De onderzoekers stellen dat het vertrouwen van instellingen ten aanzien van overheid en toezichthouder zou kunnen toenemen:

“door meer inzicht en inspraak te geven in de processen die ten grondslag liggen aan handhaving. Dit zal niet alleen direct een effect hebben op meer vertrouwen in de handhavende instantie maar ook indirect tot meer naleving leiden door een norm van wederkerigheid.”

Betrokkenheid, motivering van het besluit en informatie dus als garantie voor normnaleving.

### 5.1.4 Weerbaarheid van de sector, (zwak ontwikkelde) weerbaarheid van onderwijsprofessionals

We hebben in deze studie ‘toezicht’ in een breder perspectief gezien, waarbij naar onze mening niet alleen externe toezichthouders, zoals de Inspectie, een rol spelen, maar zeker ook andere actoren zoals raden van toezicht, NVAO en examencommissies. In het hoger

onderwijs is al met al sprake van een zeer gelaagd systeem van toezicht, door een veelheid aan spelers. Volgens ons moet daarbij ook een onderscheid worden gemaakt in de verschillende domeinen waarop toezicht wordt gehouden; gaat het om de maatschappelijke waarden, goed instellingsbestuur en/of professioneel handelen? Zowel interne, als externe toezichthouders houden toezicht op de genoemde domeinen, en dit zorgt voor een aantal fundamentele dilemma's in het toezicht op het hoger onderwijs.

In de besturing en het toezicht op het hoger onderwijs is sprake geweest van een zekere systeemdwang. Voor HBO en WO werden dezelfde uitgangspunten gehanteerd, terwijl er grote verschillen bestonden en bestaan in de 'institutionele robuustheid' van beide. Dit heeft voor het HBO een uiterst kwetsbare positie gecreëerd. Er is misschien een herijking van de besturing vereist, niet zozeer gericht op herstel van centrale sturing, maar eerder op een traject van bestuurlijke *empowerment*.

Maar zijn de professionals in het onderwijs wel professionals? Anders dan in veel andere sectoren, waarin professionals werkzaam zijn kent het onderwijs, met inbegrip van het hoger beroepsonderwijs nauwelijks mechanismen waarin de beroepsgroep zelf de normen van professionaliteit stelt. Enige uitzondering lijkt het wetenschappelijk onderwijs te zijn, waar een sturende kracht van de hoogleraren en hun onderlinge codes werkzaam is.

Het hoger beroepsonderwijs is kwetsbaar voor bedreigingen en kritiek vanuit de samenleving. Het kent geen mechanismen voor afweer, of 'immunisering'.<sup>29</sup> Het 'eigenaarschap' voor het onderwijs is zwak ontwikkeld. Een belangrijke 'missing link' in de besturing en het toezicht van vooral het HBO (maar ook in het wetenschappelijk onderwijs zijn op dit punt tendensen tot versterking) betreft daarom de rol van de professional. Het ontbreekt in het HBO aan gezaghebbende verbanden en netwerken van professionals, waarin normen voor professioneel handelen worden ontwikkeld, geconsolideerd en bewaakt, kortom een 'professionals governance' zoals we die onder meer kennen in de medische beroepen en de advocatuur. Dit 'professioneel vacuüm' wordt nu noodzakelijkerwijs opgevuld door andere actoren, wat altijd een 'gemankeerde' oplossing is, aangezien die niet leidt tot 'eigenaarschap van de verantwoordelijkheid' onder degenen die uiteindelijk de kwaliteit van het onderwijs in de praktijk bepalen.

## **5.2 Afrondende stellingen**

1. De zojuist geschetste ontwikkeling, waarin de tekortkomingen in het besturing en het toezicht pijnlijk zichtbaar worden, leidt in de publieke opinie en bij de politiek tot de neiging om centraal, directief en op basis van 'harde' indicatoren instellingen 'af te

rekenen'. Het valt zeer te betwijfelen of een dergelijke benadering leidt tot de gewenste 'revitalisering', empowerment van de professional en vitaliteit van het bestel op de langere termijn.

2. Er bestaat nogal wat onduidelijkheid over de rolverdeling tussen de verschillende actoren die een rol vervullen in de besturing en het toezicht van het hoger onderwijs. Soms wordt de NVAO (ook door zichzelf) gezien als een toezichthouder, dan weer juist niet. De NVAO lijkt in versterkte mate een 'voorpost' van het toezicht te worden, in de vorm van informant en adviseur aan de minister. De positie van de Inspectie van het onderwijs in het toezicht is ook na de invoering van de accreditatie onhelder gebleven, zo niet nog onhelderder geworden, terwijl een duidelijker positie van de inspectie juist een van de argumenten was voor de invoering van de accreditatie.
3. De vervanging van het visitatiestelsel door het accreditatiestelsel heeft niet alleen zegeningen gebracht. Met het verdwijnen van het visitatiestelsel verdween een van de weinige vormen, zo niet de enige, waarin het hoger beroepsonderwijs zich in het openbaar en met rechtstreekse betrokkenheid van externen de maat liet nemen over onderwijskwaliteit en de ontwikkeling op de onderscheiden vakgebieden. Overigens wordt dit nu enigszins gecorrigeerd door een sterkere focus op de participatie van externen in bijvoorbeeld examencommissies.
4. De definitie van toezicht is cultuurafhankelijk. Hoe we naar toezicht kijken is sterk afhankelijk van de verdere bestuurlijke kenmerken in een veld en de politieke en maatschappelijke opinies die daarover bestaan. Omwille van de continuïteit en de vitaliteit van het hoger onderwijssysteem op de iets langere termijn is het van belang om het toezicht zodanig vorm te geven dat er een zekere 'buffer' bestaat tegenover al te sterk wisselende politieke en maatschappelijke opinies.
5. Arrangementen en instrumenten in het toezicht krijgen te maken met zogenaamde goal- en role-displacement: hoewel de instrumenten niet wezenlijk veranderen, worden ze in een andere tijd en bestuurscultuur anders geïnterpreteerd en benut. Maar die rolonduidelijkheid ligt breder, onder meer tussen intern en extern toezicht, de positie van de examencommissie in het toezicht, enzovoorts. Het lijkt er op dat bij de inrichting van het toezicht soms twee zaken, die in de praktijk moeilijk met elkaar te verenigen zijn, zoals onafhankelijkheid én deskundigheid, toch wil verenigen. De vormgeving van het toezicht moet daarop bedacht zijn. Dat kan twee dingen betekenen voor wat betreft de

normstelling; óf bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden verdeeld, gecentreerd, óf geaccepteerd. Hoe meer actoren, hoe groter de kans op goal- en role-displacement.

6. Paradigma's over toezicht moeten niet primair uitgaan van veronderstellingen of verwachtingen, maar van beredeneerde gegevens. Er moet meer onderzoek worden gedaan naar de wijze waarop toezicht functioneert, welke (neven)effecten toezicht heeft op gedrag van degenen die onder toezicht gesteld zijn (zie ook oratie Leeuw 2008 over het niet betrekken van gedragsmechanismen bij overheidsinterventies).

## LITERATUUR

- Algemene Rekenkamer (1998) *Toezicht op uitvoering publieke taken*, Tweede Kamer vergaderjaar 1997–1998, 25 956, nrs. 1–2.
- Algemene Rekenkamer (2008) *Kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen. Verslag aan het Vlaams Parlement en de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, Tweede Kamer vergaderjaar 2007–2008, 31 554, nrs. 1–2.
- Algemene Rekenkamer (2008) *Op weg van vraag naar aanbod in zorg en onderwijs*, Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer (2011) *Gebruik horizontale verantwoordingsinformatie*. Achtergronddocument bij RWT-verkenningen deel 3, Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Bronneman-Helmers, R. (1999) *Scholen onder druk*, Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Bronneman-Helmers, R. (2007) 'Nieuwe bestuurlijke verhoudingen: andere instrumenten', blz. 41-56 in Onderwijsraad *Essays over beleidsinstrumenten in het onderwijs*, Den Haag: Onderwijsraad.
- Brouwer, O. (2008) 'Gevraagd: zelfsturende docenten', blz. 115-121 in H. Gansewinkel, L. Römken en W. Spee (eds.) *Complexiteit. Hoera! Kansen en krachten in het hedendaagse onderwijs*, Arnhem: Interstudie NDO.
- Dorbeck-Jung B.R., M.J. Oude Vrielink-van Heffen en G.H. Reussing (2005) *Open normen en regeldruk - Een onderzoek naar de kosten en oorzaken van irritaties bij open normen in de kwaliteitszorg*, Enschede: Universiteit Twente.
- Ehren, M. (2006) *Toezicht en schoolverbetering*, Delft: Eburon
- Freidson, E. (2001) *Professionalism: The third logic*, Cambridge: Cambridge University Press
- Hart, P. 't (2001) *Verbroken verbindingen. Over de politisering van het verleden en de dreiging van een inquisitiedemocratie*, Amsterdam: De Balie.
- Helderman, J.K. en M.E. Honingh (2009) *Systeemtoezicht; Een onderzoek naar de condities en werking van systeemtoezicht in zes sectoren*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Herberg, R.A.B van der en F.A.M. Hendriks (2011) 'Toezien op kwaliteit en rechtmatigheid' in Science Guide, 11 mei 2011, <http://scienceguide.nl/201105/toezien-op-kwaliteit-en-op-rechtmatigheid.aspx>
- HBO-journaal (juni/juli 1998) *De ondraaglijke lichtheid van het HBO*, blz. 22-25.
- Hoek, H. (2007) *Governance en gezondheidszorg. Private, publieke en professionele invloeden op de zorgaanbieders in Nederland*, Assen: Koninklijke Van Gorcum.

- Inspectie van het Onderwijs/Auditdienst OCW (2005) *Hogeschool INHolland. Onderzoek naar klachten en verbetermaatregelen*, Utrecht/Den Haag: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2005) *Accreditatie; de kosten in kaart*, Den Haag:, Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2010) *Risicogericht toezicht beoordeeld, evaluatie van de theorie en praktijk van het onderwijstoezicht*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2011) *Alternatieve afstudeertrajecten en de bewaking van het eindniveau in het hoger onderwijs*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Janssens, F. (2005) *Toezicht in discussie. Over onderwijstoezicht en Educational Governance*, Enschede: Universiteit Twente.
- Joint declaration of the European Ministers of Education (1999) *The Bologna Declaration of 19 June 1999*.
- Klarus, R. en F.J. de Vijlder (2010). Wat is goed onderwijs? Bestuur en regelgeving. Den Haag: Boom Lemma.
- Kwikkers, P. (2011) *Inleiding tot het bekostigingsrecht; over verdeelmodellen, bezuinigingen en beleidsprikkelers in het hoger onderwijs*, NVOR-advies 2011, Den Haag: SDU.
- Louw R.G. (2011). *Het Nederlands hoger onderwijsrecht. Een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Leiden: Leiden University Press.
- McDaniel, O., A. Neeleman, Gh. Schmidt & H. Smaling (2009). De professionaliteit van MBO-docenten in vergelijkend perspectief. Amsterdam: CBE.
- Mertens, F.J.H. (2001) 'De docent als drager van de HBO-identiteit. Voordracht uitgesproken op 30 augustus 1999 ter gelegenheid van de opening van het hogeschooljaar op de Hogeschool Haarlem' in: F.J.H. Mertens *Meer van hetzelfde? Over de beweging van het onderwijs*, Den Haag: Lemma.
- Mertens, F.J.H. (2006) *Toezicht in een polycentrische samenleving*, oratie TU Delft, Delft.
- Mertens, F.J.H. (2008) 'Vertrouwen en controle in het hoger onderwijs', blz. 103-110 in H. Gansewinkel, L. Römken en W. Spee (reds.) *Complexiteit. Hoera! Kansen en krachten in het hedendaagse onderwijs*, Arnhem: Interstudie NDO.
- Mertens, F.J.H. (2011) *Inspecteren. Toezicht door Inspecties*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001) *De kaderstellende visie op toezicht*, Den Haag: Ministerie van BZK.
- Ministerie van OCW (1999) *Hoger onderwijs en onderzoeksplan 2000*, Tweede Kamer 1999-2000, 26 807, nr. 19.
- Ministerie van OCW (2006) *Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht. Visie op toezicht OCW 2007-2011*, Den Haag: Ministerie van OCW.

- Ministerie van OCW (2011). *Kwaliteit in verscheidenheid. Strategische agenda hoger onderwijs*. Den Haag , Ministerie van OCW.
- Onderwijsraad (2000) *Advies inzake de invoering van een bachelor-master systeem in het Nederlandse hoger onderwijs (Commissie Rinnooy Kan)*, Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2004) *Europese invloeden in het Nederlandse onderwijs*, Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006) *Doortastend Onderwijstoezicht*, Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007) *Leraarschap is eigenaarschap*, Den Haag: Onderwijsraad.
- Pruijm, R.A.M. (2010) *Grondslagen van de Corporate Governance*, Groningen: Noordhoff Uitgevers.
- Pruijm, R.A.M. (2011) 'De lacune van de aandeelhouder in de (semi)publieke sector', blz. 9-11 in *TPC Juni 2011*.
- Schillemans, Th. (2007) *Verantwoording in de schaduw van de macht. Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*, Den Haag: Lemma.
- Smeets G. en J. Verkroost (2011) *Selectief en slagvaardig. Werken met de WOT (2000-2010)*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Sparrow, M.K. (2000) *The regulatory craft: Controlling risks, solving problems, and managing compliance*, Washington: Brookings Institution Press.
- Vijlder, F.J. de (1996) *Natiestaat en onderwijs. Een essay over de erosie van de relatie tussen westerse natiestaten en hun onderwijssystemen*, 's-Gravenhage: VUGA.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2011) *Werkprogramma 2011-2012*, Den Haag: WRR.
- Zoontjens, P.J.J. (1993) 'De Queeste naar evenwicht' in Ph. Eijlander, P.C. Gilhuis, J.A.F. Peters (red.) *Overheid en zelfregulering*, Tilburg: Schoordijk instituut.

## **BIJLAGE 1: RESPONDENTEN GESPREKKEN**

### **Respondenten interviews**

Inspectie van het Onderwijs	mevrouw A. Roeters de heer R. Steur heer B. de Vries
NVAO	de heer K. Dittrich
Ministerie van OCW, directie hoger onderwijs	de heer R. Minnée de heer F. de Zwaan
Hobbeon (VBI)	de heer W. Blomen
Haagse Hogeschool	mevrouw S. Menendez

### **Deelnemers rondetafelgesprek WRR op 15 november 2011**

#### *Deskundigen*

de heer prof.dr. A.M.L. van Wieringen  
de heer prof.dr. R. Goodijk  
de heer prof.dr. R.J. in 't Veld  
de heer drs. F.J.M. de Rijcke  
de heer prof.dr. F.J.H. Mertens  
de heer drs. Th. Douma

#### *Vanuit de WRR*

de heer prof.dr. A. Knottnerus  
mevrouw drs. A.M. Bokhorst  
de heer drs. P. Welp  
de heer S. Overman MSc

#### *Opstellers sectorstudie*

de heer prof.mr. P.W.A. Huisman  
de heer dr. F.J. de Vijlder



## NOTEN

---

- <sup>1</sup> Kamerstukken II 1997–1998, 25 956, nrs. 1–2.
- <sup>2</sup> De NAO is naderhand op grond van een verdrag met Vlaanderen omgezet in de NVAO, welke vanaf 2005 volledig operationeel was.
- <sup>3</sup> Kamerstukken II 1999–2000, 26807, nr. 19.
- <sup>4</sup> Kamerstukken II 1999–2000, 26807, nr. 19.
- <sup>5</sup> Kamerstukken II 2007–2008, 31 554, nrs. 1–2.
- <sup>6</sup> Kamerstukken II 2009–2010, 32 210, nr. 6 p. 7.
- <sup>7</sup> Zie bijvoorbeeld ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001). De kaderstellende visie op toezicht. Den Haag, ministerie van BZK, en de eveneens in deze paragraaf besproken toezichtvisie van het ministerie van OCW uit 2006.
- <sup>8</sup> Volgens de inspectieraad is de definitie van Systeemtoezicht: al het toezicht waarbij de opzet, reikwijdte en werking van (kwaliteits)systemen en bedrijfsprocessen bij organisaties wordt vastgesteld. Dit door auditachtige onderzoeken met reality checks uit te voeren, blz. 18 in Helderma en Honingh (2009).
- <sup>9</sup> Kamerstukken II 2009–2010 32 193, nrs. 1–4.
- <sup>10</sup> Kamerstukken II 2009–2010, 32 193, nr. 4.
- <sup>11</sup> Zie bijvoorbeeld de evaluaties van de diverse codes goed bestuur en rapporten over het functioneren van Raden van Toezicht, zoals Goed bestuur in het mbo, Rapport van de onafhankelijke commissie Governancecode BVE, Amsterdam 2008.
- <sup>12</sup> Het is overigens af te vragen of het juridisch überhaupt mogelijk is een afgegeven diploma in te trekken. De wet voorziet hierin in ieder geval niet.
- <sup>13</sup> Kamerstukken II 2009–2010, 32 210, nr. 6 p.16. Volgens artikel 5a.2 lid 2 WHW moet de NVAO instemmen met een door het instellingsbestuur samengestelde commissie van deskundigen, waarbij hij “zich ervan verzekerd heeft dat de commissie van deskundigen onafhankelijk en deskundig is”. De NVAO stelt daartoe een leidraad vast: [www.nvao.net/page/downloads/Leidraad\\_eisen\\_panelsamenstelling\\_aug\\_2011.pdf](http://www.nvao.net/page/downloads/Leidraad_eisen_panelsamenstelling_aug_2011.pdf).  
Daarin is bijvoorbeeld omschreven wat onder onderwijsdeskundigheid moet worden verstaan, zoals recent ervaring hebben met lesgeven, met het ontwerpen van en leiding geven aan opleidingen en eveneens bij onderwijskundigen.
- <sup>14</sup> Kamerstukken II 2007–2008, 31 554, nrs. 1–2.
- <sup>15</sup> Kamerstukken II 2009–2010, 32 210, nr. 6: 20.
- <sup>16</sup> Kamerstukken II 2009–2010, 32 210, nr. 6: 19.
- <sup>17</sup> Kamerstukken I 2001–2002, 27 920, nr. 231c.
- <sup>18</sup> Kamerstukken II 2000–2001, 27 920, nr. 3: 6.
- <sup>19</sup> Kamerstukken II 2009–2010, 32 193, nr. 3: 21.
- <sup>20</sup> Bijlage bij Kamerstuknummer 30 183 nr. 20.
- <sup>21</sup> Zie ook Van der Herberg en Hendriks (2011). Dit beeld werd ook bevestigd door de gesprekken die wij met enkele sleutelfiguren hadden.
- <sup>22</sup> Zie bijvoorbeeld het artikel ‘De ondraaglijke lichtheid van het HBO’ in het HBO-journaal, juni/juli 1998 en toespraak van Mertens bij de opening van het hogeschooljaar 1999/2000 op de Hogeschool Haarlem.
- <sup>23</sup> Geslaagd! Handreiking examencommissies, Den Haag: HBO-raad 2011.
- <sup>24</sup> ‘De staat van het hoger beroepsonderwijs’, brief van 17 januari 2012 aan de Tweede Kamer.
- <sup>25</sup> Vgl. de brief van de staatssecretaris ‘De staat van het hoger beroepsonderwijs, 17 januari 2012.
- <sup>26</sup> Zie o.a. het Hoofdlijnenakkoord tussen minister en HBO-raad, over te bereiken vermindering van uitval, verhoging niveau docenten enz.
- <sup>27</sup> Wetsvoorstel Zeggenschap van de leraar, Kamerstukken II 2010–2011, 32 396.
- <sup>28</sup> Kamerstukken II 2009–2010, 32 193, nr. 3: 21.
- <sup>29</sup> Sloterdijk spreekt hierover in zijn trilogie ‘Sferen’ in termen van ‘immuniseren’: het vermogen om vijandige impulsen van buitenaf in de eigen identiteit te integreren en ze daarmee onschadelijk te maken.